

כרך נג(2), טבת התשע"ה, דצמבר 2014

## דבר העורכים

259

פרופ' יורם רבין, ד"ר יניב ואקי, גיא אזולאי, רועי הררי ונירית יונתן

## מאמרים

261

**החופש להסכים: "כשאת אומרת כן, למה את מתכוונת?"**

פרופ' אמנון רובינשטיין

295

**הפוליגרף כמכשיר לגילוי האמת או כראיה מדעית: עיון מחדש בסוגיית קבילות הפוליגרף**

**בהליכים פליליים**

השופטת אפרת פינק ועו"ד רתם רוזנברג רובינס

347

**המרוץ לעברת ההריגה - משמעות הסכמת הקרבן לסיכון עצמי במשפט הפלילי**

ד"ר רוני רוזנברג

393

**התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית - אליה וקוץ בה**

ד"ר ערן טאוסגי

453

**מיסוי רכישה עצמית של מניות בידי תאגיד**

ד"ר תמיר שאנן ועו"ד רועי כהן

501

**העוזר המשפטי לשופט - בין הפן החוקי לפן התעסוקתי**

עו"ד אילנית הלל

525

**עיון הנאשם ב"רשומות אישיות" של קרבנות עברת מין**

עו"ד תומר אורינב

## ביקורת ספרים

559

**החופש האקדמי - בין אתיקה למשפט: ספרם של אמנון רובינשטיין ויצחק פשה "סדקים באקדמיה"**

פרופ' ברק מדינה

571

**האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא**

פרופ' חיים זנדברג



**Editorial Note**

259

Prof. Yoram Rabin, Dr. Yaniv Vaki, Guy Azulay, Roy Harary &amp; Nirit Yonatan

**Articles**

261

**The Right to Consent**

Prof. Amnon Rubinstein

295

**The Polygraph as a Lie Detector or Scientific Evidence: Rethinking Polygraph Admissibility in Criminal Procedures**

Judge Efrat Fink &amp; Adv. Rottem Rosenberg Rubins

347

**The Meaning of Assumption of Risk in Criminal Law**

Dr. Rony Rosenberg

393

**Objection to a Class Action Settlement - A Fly in the Ointment**

Dr. Eran Taussig

453

**Taxation of Distribution in Redemption of Shareholder's Stock**

Dr. Tamir Shanan &amp; Adv. Roy Cohen

501

**Law Clerks: Legal and Employment Aspects**

Adv. Ilanit Hilel

525

**Disclosure of Private Filed of Sexual Offence Victims**

Adv. Tomer Urinov

**Book Review**

559

**Academic Freedom: Between Ethics and Law: On Amnon Rubinstein and Yizhak Pasha's Book "Academic Flaws"**

Prof. Barak Medina

571

**Will "Agricultural Law" Regain its Former Glory? on Vered Deshe's Book "The Agricultural Law in Israel"**

Prof. Haim Sandberg



# האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא

חיים זנדברג\*

- א. אנו נהיה הראשונים
- ב. נלבישך שלמת בטון ומלט
- ג. רוצה להיות חבר של קבע בחברה להגנת הטבע
- ד. אבן מאסו הבונים היתה לראש פינה
- ה. אנו עוד ניטע לך
- ו. החזירו עטרה ליושנה

## א. "אנו נהיה הראשונים"!

עד שנות השמונים של המאה העשרים תפסו החקלאות וההתיישבות החקלאית בארץ-ישראל מקום של כבוד בכלכלה, בחברה ובפולקלור של הארץ. החקלאות הייתה ענף "הנדל"ן המניב" העיקרי בתקופה העותמאנית וממנה צמחו עיקר הכנסות הממשלה. הדין העותמאני עודד עיבוד חקלאי והעניק למעבדים זכויות קניין בקרקע.<sup>2</sup> הבריטים ראו בטיפוח החקלאות ובשיפור רווחיותה יעד מרכזי במילוי המחויבויות שהטיל עליהם כתב המנדט על ארץ-ישראל.<sup>3</sup> החקלאות וההתיישבות החקלאית היו חוד החנית של פעולות התנועה הציונית ומוסדותיה ליישוב הארץ<sup>4</sup> הן

---

\* פרופסור חבר, בית הספר למשפטים ע"ש שטריקס, המסלול האקדמי, המכללה למינהל, ראשון לציון.

1 יוסף הפטמן, "שיר החלוצים". מילים: יוסף הפטמן, לחן: עממי (1919).

2 חיים זנדברג **הסדר זכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל** 111-114, 124-125 (2000).

3 שם, בעמ' 248.

4 "נלקחת בחשבון העובדה שהחוכרים החקלאיים מחזיקים בקרקע מזה עשרות שנים, שבמהלכן עיבדו את האדמה, הוציאו לחם מן הארץ וקידמו את מטרות הציונות". ראו: בג"ץ 1027/04

בשל תרומתן לרכישת מלאי קרקעות לאומי גדול ולשמירתו,<sup>5</sup> הן בשל המשמעות הפסיכולוגית, אולי אף מטפיזית, שיוחסה לעבודה החקלאית ככלי לשחרור נפש היהודי החדש מהנטיות התלותיות והבורגניות שהיה כבול בהן בגולה או ביישוב הישן.<sup>6</sup> תנועות ההתיישבות והנהגת היישוב בימי טרום המדינה טיפחו בקרב בוגרי התנועות את האהבה לאימא אדמה והכשירום לעבדה ולארשה.<sup>7</sup> תהליך זה הגיע לשיאו לאחר הקמת המדינה כאשר באחת התפנו מיליוני דונמים של קרקע חקלאית שהושארו כאן על ידי הפליטים הפלסטינים, ואלפים מהעולים החדשים, מתוגברים ומתודרכים בחברי ההתיישבות העובדת, הופנו "מן העיר אל הכפר" כדי לעבד את רגבי הארץ המתפנים.<sup>8</sup> חברי תנועות ההתיישבות, בוגרי המאבק הלאומי להקמת המדינה, תפסו באותה עת מקום של כבוד בקרב האליטה השלטונית של מדינת ישראל על כל שדרותיה, ומפלגות השלטון הסוציאליסטיות נסמכו על כוחן ומנהיגיהן של תנועות ההתיישבות.<sup>9</sup> הקיבוץ, דגם החיים השיתופי שאפיין את ההתיישבות החקלאית לפני הקמת המדינה, נחשב לסיפור הצלחה מקורי ישראלי ששימש מקור גאווה קבל עם ועולם.<sup>10</sup>

**פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרעי ישראל**, פס' 89 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם בנבו, 9.6.2011) (להלן: פרשת פורום הערים).

5 רוב קרקעות הקרן הקיימת לישראל שנרכשו עד קום המדינה הן קרקעות חקלאיות. להרחבה ראו: יוסי כץ **בחזית הקרקע: קרן קימת לישראל בטרם מדינה** 299–308 (2001); לצורות ההתיישבות החקלאיות בשנים הראשונות לפעילות הקרן, ראו: צבי שילוני **הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות הציונית 1903–1914** 412–414 (1990).

6 לתיאור רכישת קרקעות מחוץ לחומות, שהייתה כביטוי לגאולה בכתבי יוצאי היישוב הישן, ראו: שמואל אלמוג "הגאולה ברטוריקה הציונית" **גאולת הקרקע בארץ-ישראל – רעיון ומעשה** 13, 15 (רות קרק עורכת, 1990); לתיאור על גאולת הקרקע ועבודת האדמה במשנתו של א"ד גורדון, ראו: הנרי ניר "גאולת הקרקע, גאולת האדם והחלוציות במחשבה של תנועת העבודה הציונית – מהעלייה השנייה ועד לחמישית" **גאולת הקרקע בארץ-ישראל – רעיון ומעשה** 33, 40–41 (רות קרק עורכת, 1990).

7 כשירו הידוע של אלכסנדר פן שנכתב עקב רציחתו של השומר המיתולוגי אלכסנדר זייד: "ארשתך לי בדם שאדם ונדם על גבעות שיך אברק וחרתיה". ראו: אלכסנדר פן, "על גבעות שיך אברק". מילים: אלכסנדר פן, לחן: מרדכי זעירא (1941).

8 קינן מתארת את תהליכי הקליטה ומציינת שהקיבוצים קלטו רק עולים בעלי הכשרה מוקדמת ואילו תנועת המושבים קלטה גם עולים חסרי הכשרה ובכך חיזקה את כוחה. ראו: עפרה קינן "בין קיבוצים למושבים: שתי דרכים לקליטת עלייה בעשור הראשון למדינת ישראל" **קתורה** 113, 112 (2004).

9 מנחם מאוטנר **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת** 175–176 (2008).

10 Joshua Weisman, *The Kibbutz: Israel's Collective Settlement*, 1 ISR. L. REV. 99, 125 (1966). הגיליון הראשון של כתב העת מצא מקום לפרסם מאמר על הקיבוץ. מחבר המאמר מציין כי הקיבוץ נמצא בתקופה של Anticlimax והילת חבריו נתעמעמה; לתיאור התמורה בתדמית הקיבוץ, כפי שהיא משתקפת מניתוח הגישה לחגיגות היובל להקמת דגניה, אם הקבוצות והקיבוצים, ראו: Amos Ron & Ofra Keinan, *Anniversary Celebrations at*

בנקודת זמן כלשהי בהיסטוריה של מדינת ישראל החל משהו להשתבש. מעמדה של החקלאות, ועוד יותר מעמדם של החקלאים, החל לצנוח מאיגרא רמא לבירא עמיקתא. השיבושים הראשונים החלו כבר לאחר הקמת המדינה. שילוחם של העולים החדשים, חסרי המיומנות החקלאית, ולעתים בעל כורחם, לעבודה חקלאית בכפר ובמושב, היה כרוך בקשיים רבים. האדמה לא התמסרה בקלות לחקלאים החדשים, ולא זו בלבד אלא שגם הילת יפי הבלורית והתואר לא דבקה בהם כפי שאחזה בוותיקי עבודת האדמה.<sup>11</sup> משברים אידיאולוגיים וחברתיים שפקדו את ההתיישבות העובדת בראשית ימי המדינה החלו לערער את אופיים וחוסנם השיתופי של היישובים החקלאיים.<sup>12</sup> המהפך הפוליטי בסוף שנות השבעים וירידת כוחן של המפלגות שההתיישבות העובדת תמכה בהן, תרמו אף הם לירידת קרנם של בניה.<sup>13</sup> מפולת המניות והתכנית לייצוב המשק ובלית האופציה דרדרו בשנות השמונים את מצבם הכלכלי של יישובים חקלאיים שיתופיים רבים ופגעו עוד יותר במרקמם השיתופי.<sup>14</sup> ההסדר לפריסת חובות המושבים, שנועד לחלצם מן המשבר,<sup>15</sup> אמנם אושר בפרשת **בנק המזרחי**<sup>16</sup> אבל לא מנע את זניחת החקלאות ואת המעבר לאפיקי פעולה רווחיים יותר.<sup>17</sup> יעילותה של החקלאות בישראל, התנודות ברווחיותה והיכולת לגייס עובדים זרים הביאו את רוב תושבי היישובים החקלאיים לעסוק במשלחי יד

---

*Kibbutz Degania Aleph as a Symbol of the Changing Status and Roles of the Kibbutz Movement*, 60–61 CONTEMPORARY ISRAELI GEOGRAPHY 109 (2004)

<sup>11</sup> לתיאור קשיי ההשתלבות של העולים במושבים ובהם היעדר הכשרה, היעדר התאמה למצב המשפחתי ונתק מן האליטה השלטת במושבים, ראו: דב ויינשטראוב "מבעיות הקליטה וההתערות במושבי העולים" **מגמות** ה' 248, 251 (1954).

<sup>12</sup> לתיאור הרקע לפילוג התנועה הקיבוצית בשנת 1951, ראו: עוז אלמוג **פרידה משרוליק שינוי ערכים באליטה הישראלית** כרך 1, 73–75 (2004); לייחוס כישלון התכנית החברתית של הקיבוץ גם לכך שילידי הקיבוץ כבר לא ראו בו מעשה בראשית מהפכני, ראו: שמואל נח אייזנשטדט **תמורות בחברה הישראלית** 36 (2004).

<sup>13</sup> ירידת ההגמוניה של תנועת העבודה בעקבות המהפך לוותה בהחלשת אחיזתה של התנועה במוקדי כוח פוליטיים, ראו: מאוטנר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 176–177.

<sup>14</sup> אייזנשטדט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 59; אבי לפידות, לביאה אפלבוים ומירה יהודאי "הקיבוץ בסביבה משתנה – בין הישרדות לשמירת ערכים" **אופקים בניאוגרפיה** 7, 15–17 (2006).

<sup>15</sup> חוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992, ס"ח 118.

<sup>16</sup> ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 446 (1995) (להלן: פרשת **בנק המזרחי**).

<sup>17</sup> לפידות, אפלבוים ויהודאי מציינים במאמרם כי באשר לקיבוצים, קיימת האפשרות לשנות את ייעודה של קרקע חקלאית למרכזי מסחר, אטרקציות תיירותיות ומתקני ספורט. ראו: לפידות, אפלבוים ויהודאי, לעיל ה"ש 14, בעמ' 17; ויתקון תולה את זניחת החקלאות גם במידותיהן הקטנות של הנחלות במושבים ובקושי לשעבדן כבטוחה. ראו: גדעון ויתקון "כך עושים כולם – פרשת הקרקעות בעמיקם" **מקרקעין** י(2) 3, 4 (2011).

אחרים.<sup>18</sup> משטר החיים השיתופי והחקלאי של רבים מהקיבוצים והמושבים התמתן בהדרגה. קיבוצים הפכו ל"קיבוצים מתחדשים" שרמת השיתוף בהם מצומצמת.<sup>19</sup> החל תהליך של הפרטת חלקות המגורים במושב ובקיבוץ.<sup>20</sup> רבים מהיישובים החקלאיים דומים כיום לפרבר עירוני או ליישוב קהילתי, ונחלות חקלאיות נמכרות במחירי עתק לשועי ארץ.<sup>21</sup> שלל התופעות שתוארו לעיל אינו מאפיין את כל היישובים, ועדיין ישנם יישובים שתושביהם מתפרנסים בכבוד מחקלאות ואפילו יישובים ששומרים בגאווה על מסגרת שיתופית הדוקה,<sup>22</sup> אך במבט כולל התופעות

<sup>18</sup> מחקר שנערך על ידי מכון ירושלים לחקר ישראל הציג נתונים לפיהם 27% מהמשפחות במושבים ו-5.5% מהמשפחות בקיבוצים עוסקות בחקלאות. ראו: לריסה פליישמן, ערך פייטלסון ומנחם סלוצקי **שינויים באופי החקלאות והכפר – עמדות תושבי המרחב הכפרי באזור המרכז** 39 (מכון ירושלים לחקר ישראל – המרכז למדיניות סביבתית, 2008), זמין ב- [www.jiis.org.il/upload/shinuyofee.pdf](http://www.jiis.org.il/upload/shinuyofee.pdf) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015).

<sup>19</sup> הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים שבראשה עמד פרופ' בן רפאל, המליצה על מנגנון לשינוי דמותם של קיבוצים ל"קיבוצים מתחדשים", שבהם תיוותר מידה של ערכות הדדית אך יונהג שינוי דורות לחברי הקיבוץ. ראו: הוועדה הציבורית לעניין הקיבוצים **דין וחשבון בעניין הקיבוצים** (2003), זמין ב- [www.globes.co.il/Serve/Nadlan/tikunim/kibiz.doc](http://www.globes.co.il/Serve/Nadlan/tikunim/kibiz.doc) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015); לתיאור ההשפעות של הפרטת הקיבוצים על דפוסי ההשתכרות והתעסוקה, על רמת החיים, על הפעילות השיתופית ועל המרחב הפיזי של היישובים, ראו: לפידות, אפלבוים ויהודאי, לעיל ה"ש 14, בעמ' 16.

<sup>20</sup> משרד האוצר **דין וחשבון הוועדה לבחינת הזכויות בחלקת המגורים ביישובים החקלאיים** 38–40 (2005), זמין ב- [www.mmi.gov.il/static/HaberMemshalaForMaChadash.pdf](http://www.mmi.gov.il/static/HaberMemshalaForMaChadash.pdf) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015) (להלן: ועדת הבר); החלטה 1155 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה חקלאית שיתופית" (6.7.2008). לפי ס' 4.7.1 להחלטה זו "הוכר אשר הצטרף להסדר יהיה רשאי לפצל מגרש/ים לבניית יחידות/ות דיוור מחלקת המגורים [...] ולהתחום על חוזה חכירה למגרש המפוצל עם מלוא זכויות הבנייה למגורים (הקיימות והעתידות) ביחס לאותה/ות יחידות/ות הדיוור"; החלטה 1366 של מועצת מקרקעי ישראל "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם קיבוץ או מושב שיתופי" (31.3.2014); פרשת **פורום הערים**, לעיל ה"ש 4, פס' 75 לפסק דינה של השופטת ארבל. פס' זו עוסקת באישור חוקיותם של הסדרים אלה.

<sup>21</sup> דוגמה קיצונית לכך שרבים מהיישובים החקלאיים דומים לפרבר עירוני ניתן למצוא בעדות המאבטח של בעלת השליטה בבנק הפועלים, גב' שרי אריסון, לפי עדות זו, אחוזתה ביישוב החקלאי בני ציון אינה משמשת למגוריה אלא רק למסיבות ולאירוח וכי "הבית מאויש על-ידי מישהו שאחראי על הגיזום, והגנן מנהל שם דברים". ראו: חן מענית "תביעה משפטית חושפת את הרגלי החיים של שרי אריסון" **גלובס** 29.1.2014, זמין ב- [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000912983&obref=obinsite](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000912983&obref=obinsite) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015); "כאשר נחלה חקלאית נמכרת בסכומים הנעים בין 7–15 מיליוני שקלים (ולעיתים אף יותר), ברור שאין חקלאות היכולה להצדיק השקעה שכזו". ראו: גרעון ויתקון "מדיניות ניהול קרקע חקלאית במקרקעי ישראל" **מקרקעין** יא(2) 103, 105 (2012).

<sup>22</sup> נציגים של כמה עשרות קיבוצים התומכים בשימור אופיו השיתופי של הקיבוץ הקימו את "המטה השיתופי" של התנועה הקיבוצית, ראו: תיעוד פעילות המטה, זמין ב- [www.shavim.org](http://www.shavim.org)

שתוארו לעיל הביאו לירידת קרנם של החקלאות והחקלאים.

## ב. "נלבישך שלמת בטון ומלט"<sup>23</sup>

מעל עתידה של הקרקע החקלאית, וגם מעל תדמיתם של החקלאים, מרחף איום נוסף, חמור מכולם: העלייה המתמדת בביקוש לשינוי ייעודה של קרקע החקלאית לייעודים רווחיים יותר כגון מגורים, תעסוקה, תיירות ותעשייה. במרוצת השנים הביאה התממשותו של איום זה לירידה הדרגתית ומתמדת בהיקף השטח המשמש לחקלאות.<sup>24</sup> חרף איום זה, רוב שטחי הקרקע הראויים לעיבוד עודם מעובדים.<sup>25</sup> תוצאה זו ניתן לזקוף במידה רבה לזכות שמירת הבעלות על מקרקעי ישראל וההסדרים שנקבעו על ידי מועצת מקרקעי ישראל בהחלטתה מס' 1 בנוגע לתנאי מסירת קרקע חקלאית.<sup>26</sup> עם זאת, באזורים רבים הפכה החזקת הקרקע בייעודה החקלאי, בעיני בעלי הזכויות שקיבלוה, וגם בעיני מינהל מקרקעי ישראל, מטרה טפלה למטרה עיקרית אחרת: הפקת תועלת מרבית, מיידית או עתידית, ממרכיבים לא חקלאיים שלה או משינוי ייעודה בעתיד לייעודים עירוניים רווחיים יותר. שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות באזורי הביקוש הפך לא רק למשאת הנפש של חקלאים רבים אלא גם ליעד המדיניות הראשון במעלה של רשות מקרקעי ישראל. ביטוי לכך ניתן למצוא בהכרזתו של ראש הרשות בשנת 2012 כי "פדיון מידי של קרקע חקלאית שיעודה שונה למגורים או לתעסוקה הוא צו השעה על רקע המחסור בקרקעות זמינות למטרות אלו".<sup>27</sup> שינוי זה בא לידי ביטוי סמלי וציורי אפילו בהבדלים שבין סמל מינהל מקרקעי ישראל לבין סמלה החדש של רשות מקרקעי ישראל. סמלו של המינהל מדמה מרחבי קרקע באמצעות קווים ירוקים כהים שיכולים לסמל קרקע ירוקה, חקלאית או מיוערת. אין בו ביטוי ציורי לקרקע העירונית. בסמלה החדש של הרשות הצטמצם הייצוג הציורי של הקרקע החקלאית וניתן ביטוי

org.il/zeresh/odot.htm (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

<sup>23</sup> נתן אלטרמן, "שיר בוקר". מילים: נתן אלטרמן, לחן: דניאל סמורסקי (1935).

<sup>24</sup> כסלו וצבן מצביעים על ירידה של כ־13% בהיקף שטחי הגידול משנת 1951 עד שנת 2009, ראו: יואב כסלו ושואל צבן **אטלס סטטיסטי של חקלאות ישראל 2013** 33 (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2013), זמין ב־ [www.moag.gov.il/agri/Files/atlas\\_haklout.pdf](http://www.moag.gov.il/agri/Files/atlas_haklout.pdf) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

<sup>25</sup> לדברי מר שי דותן ממשרד החקלאות בפני הוועדה לבחינת הקרקע החקלאית. שטח העיבוד החקלאי בישראל הוא בסביבות 4,280 קמ"ר ומתוכם מעובדים כ־2980 (70%) ואילו 1,300 (30%) אינם מעובדים. תרשומת המחבר מיום 3.2.2011.

<sup>26</sup> ס' 1-10 להחלטה 1 של מועצת מקרקעי ישראל "מדיניות הקרקע בישראל" (17.5.1965).

<sup>27</sup> החלטות מועצת מקרקעי ישראל (29.10.2012), זמין ב־ [www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/](http://www.mmi.gov.il/hodaotmmiint/) show\_h.asp?key=1238&Code Maarecet=1 (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

בולט לקרקע העירונית. הסמל כולל רק קו ירוק אחד, הנוטה כלפי מטה, ומתחתיו קו חום המסמל את פני הקרקע וקו כחול הנוסק אל על. מעליהם מפוזרים שבעה ריבועים שחורים, בכמה גדלים, המסמלים מן הסתם את הקרקע העירונית.



### סמלי מינהל מקרקעי ישראל ורשות מקרקעי ישראל

הפרדוקס הוא שהציפיות לשינוי ייעוד הקרקע החקלאית ממריצות חקלאים לדבוק בשימוש החקלאי על אף הזיקה הנחלשת לחקלאות. האחיזה בקרקע החקלאית משמשת עמדת המתנה להפקת רווחים משינוי ייעוד הקרקע בעתיד. דבקותו של החקלאי בייעוד החקלאי, בין שהיא אותנטית ובין לאו, היא התנהגות משתלמת, שכן היא עשויה להגדיל את התמורה שיקבל בעד הסכמתו להשיב את הקרקע עם שינוי ייעודה או לשמש קלף מיקוח בקרב על חלוקת פירות שינוי הייעוד. דוגמה מובהקת לתופעה זאת ניתן למצוא בעניין מהדרין.<sup>28</sup> חברת מהדרין, החוכרת מאז שנות החמישים כמה אלפי דונמים לצורך נטיעת פרדסים ומטעים,<sup>29</sup> התנגדה לשינוי חוזה החכירה באופן שתיכלל בו תניה מפורשת המתירה למחכיר, מינהל מקרקעי ישראל, לבטל את החוזה אם תידרש הקרקע לייעוד אחר.<sup>30</sup> החברה טענה כי היא מעוניינת להמשיך בחקלאות ואין פניה ל"ספקולציה כלכלית במקרקעין".<sup>31</sup> כפי שעולה מדיווחיה של החברה לבורסה, עיקר פעילותה מבוסס על גידול ושיווק של תוצרת חקלאית וזה הוא היעד העסקי המרכזי שלה.<sup>32</sup> עם זאת, פעילות המטעים של החברה

28 ע"א 8325/12 מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל נ' מהדרין בע"מ (פורסם בנוב, 5.6.2014) (להלן: פרשת מהדרין).

29 שם, פס' א-ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

30 שם, פס' ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

31 שם, פס' נח לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

32 מהדרין בערבונו מוגבל דו"ח תקופתי לשנת 2013 4-7 (2013), זמין ב- [mayfiles.tase.co.il/RPdf/881001-82000/P881766-00.pdf](http://mayfiles.tase.co.il/RPdf/881001-82000/P881766-00.pdf) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015).



אינה רווחית במיוחד ויש לה גם ענף רווחי יותר ומסוכן פחות של נכסים מניבים.<sup>33</sup> בשנת 2013 דיווחה החברה למשקיעיה כי "להערכת החברה, במהלך שני העשורים הקרובים עתיד להשתנות ייעודם של מאות רבות של דונמים מהקרקעות אותן הקבוצה חוכרת מייעוד חקלאי לייעוד אחר. זכויות הקבוצה באותם מקרקעין, לרבות גובה הפיצוי שתקבל הקבוצה (אם בכלל) והיכולת שלה להמשיך ולהחזיק את הקרקע בייעודה החדש באמצעות פטור ממכרז או באופן אחר, תלויות, בין היתר, בהסכם החכירה שיהיה בתוקף באותו מועד".<sup>34</sup> בעת מסירת דיווח זה החזיקה החברה בפסק דין של בית המשפט המחוזי בתל אביב ששלל את הכללת תניית שינוי הייעוד בחוזה החכירה החדש.<sup>35</sup> החברה נסחרת בבורסה בענף "נדל"ן ובינוי", ואף ששולי הרווח שלה נמוכים, נסחרה עד לאחרונה (יוני 2014) בשווי שוק הגבוה ב-20% משווי ההון העצמי שלה.<sup>36</sup> גם אם הרצון להמשיך בייעוד החקלאי הוא אותנטי, ניכר מדיווחי החברה לעיל כי החברה מביאה בחשבון את התועלות הכלכליות שעשויות לצמוח לה משינוי הייעוד. בפסק דינו בפרשה זו, לא פקפק השופט רובינשטיין באותנטיות של "הצהרתן של המשיבות כי כשלעצמן הן מעוניינות בחקלאות ולא בהיבט הנדל"ני של הקרקע", אך ציין כי עמדתן זו "איננה מביאה בחשבון די הצורך צמצום הצורך הלאומי בקרקע חקלאית לעומת העבר"<sup>37</sup> וכי "פיתוח הארץ – כן; ספקולציות – לא, כך למינהל, כך לחוכרים".<sup>38</sup>

נראה כי מעת לעת תהליכי שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות מעוררים בקרב הציבור חשש או שמא חשד בדבר האותנטיות של מיתוס האחיזה בקרקע החקלאית. תופעה זו היא שהביאה בשנות התשעים להתפתחותה של גישה ציבורית ושיפוטית שלילית כלפי חקלאים. הביטוי הבולט לגישה זו ניתן בעתירתה של תנועת הקשת הדמוקרטית המזרחית כנגד החלטות של מינהל מקרקעי ישראל אשר העניקו לחקלאים הטבות למיניהן בעת שינוי ייעוד הקרקע החקלאית. בית המשפט העליון

33 שם, בעמ' 7, 16, 38.

34 שם, בעמ' 52.

35 "רצון הנתבעות לחידוש חוזה החכירה עם התובעות שלא באותם תנאים, הינו היעדר תום לב מצד הרשות ויש אפילו לומר 'ניצול' הכוח שכעת נתון בידה". ראו: ת"א (מחוזי ת"א) 1523/07 **מהדרין בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו, 27.9.2012).

36 "בנטרול השפעת עונתיות, משיגה החברה שולי רווח תפעוליים נמוכים יחסית לסקטור ולשוק [...] מהדרין נסחרת לפי שווי שוק הגבוה בכ-20% מהונה העצמי (שווי חשבונאי של החברה בספרים) שמתכם בכ-480 מיליון שקל, נכון לסוף הרבעון הראשון, ולפי מכפיל רווח של 38 הגבוה יחסית". ראו: ואדים סבירסקי "לשם שינוי הנה מניה שצריך למכור בהצעת רכש" **ספונסר** 2.6.2014, זמין ב- [www.sponser.co.il/Article.aspx?ArticleId=44775](http://www.sponser.co.il/Article.aspx?ArticleId=44775) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015).

37 פרשת **מהדרין**, לעיל ה"ש 28, פס' נב לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

38 שם, פס' נא לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

קיבל את העתירה וביטל את ההחלטות משום שסבר כי ההטבות שהוענקו לחקלאים מופרזות. הוא אמנם שמר לחקלאים את חסד נעוריהם וציין כי "אין לחלוק על חשיבות תרומתה של ההתיישבות החקלאית לארץ-ישראל ולמדינת ישראל". אך סיכם כי "איש לא חלק על זכויות אלה [...] אך השאלה היא מה משקל יש לתת לזכויות אלה".<sup>39</sup> מאז אותה פרשה יש עימות מתמשך בין חקלאים לבין מינהל מקרקעי ישראל על חלוקת פירות שינוי הייעוד. העימות פושט ולובש צורות מצורות שונות. יש שהוא עוסק בשאלת החכרת הזכויות בחלקת המגורים,<sup>40</sup> יש שהוא עוסק בשאלת האפשרויות לשימוש שאינו חקלאי בקרקע החקלאית,<sup>41</sup> ויש שהוא עוסק בשאלת פינויה ותמורתו.<sup>42</sup> ניתן לדמות את תהליך שינוי הייעוד של הקרקע החקלאית למסעה האטי של רכבת העמק המיתולוגית. הרכבת חותרת בטח אל יעדה אך ההגעה אל היעד אטית מאוד. בכל תחנה ממתין לנצים בית המשפט העליון המחווה את דעתו באשר לסבירותן של החלטות המתקבלות במהלך התהליך ומחלקות בדרך זו או אחרת את פירות שינוי הייעוד. זמנם של הנוסעים אינו דוחק. החקלאים מטבע הדברים אינם מרוצים מן הפירות שנפלו בחלקם ומנסים לשפר את עמדותיהם. נהג הקטר, רשות מקרקעי ישראל, עומד על כך שישלמו את דמי הנסיעה ומתמהמה עוד יותר בהגעה ליעד. חסידי הצדק החלוקתי מבקשים להעלות את מחיר

<sup>39</sup> בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 63 (2002) (להלן: פרשת שיח חדש).

<sup>40</sup> ראו: ועדת הבר, לעיל ה"ש 20.

<sup>41</sup> בית המשפט העליון אישר את חוקיותה של החלטת מינהל מקרקעי ישראל שהתירה פעילות לא חקלאית – פל"ח – בקרקע חקלאית אף שיש בה "סיכונים מסוימים להגשמת מטרות בלתי רצויות הכרוכות במעבר אנשים מן העיר אל הכפר". אך, מנע את השכרתם של מבנים כאלה לצד שלישי בשל החשש כי זו תגדיל את היקף המבנים הלא חקלאיים ו"במצב דברים זה, עשויה הכמות הגדולה להפוך לאיכות". ראו: פרשת פורום הערים, לעיל ה"ש 4, פס' 97, 100; להמלצה להכיר בשימושים כאלה, ראו: ועדת הבר, לעיל ה"ש 20, בעמ' 38–40; החלטה של מועצת המקרקעין מעניקה היתר לבניית 500 מ"ר בתוך נחלה למטרות תעסוקה לא חקלאית שהן, לפי ההגדרה בס' 1, "שימוש בקרקע בתחום חלקת המגורים למטרות לא חקלאיות, לרבות מבני קיט כפרי, על פי תכנית תקפה בהתאם לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, או על פי היתר תקף לשימוש חורג שניתן כד"ן". ראו: החלטה 1101 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (27.3.2007); לנוסח מתוקן ומשולב של החלטה 1101, המחייב להכליל את מבני התעסוקה הלא חקלאית בחלקת המגורים שבנחלה, ראו: החלטה 1265 של מועצת מקרקעי ישראל "שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה" (29.10.2012).

<sup>42</sup> בחוק מקרקעי ציבור ניתנת סמכות פינוי מנהלית של מקרקעי ציבור "גם אם אותו אדם החזיק בהם לאחר מועד סיומו או פקיעתו של חוזה שהתיר את החזקתם". ראו: ס' 4א(א) לחוק מקרקעי ציבור כפי שתוקן בס' 4 לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים) (תיקון), התשס"ה-2005, ס"ח 106; החלטה 1285 של מועצת מקרקעי ישראל "הפסקת חכירה בקרקע חקלאית שיעודה שונה למטרות מגורים ותעסוקה" (3.6.2013), ההחלטה מעניקה תמריצים כלכליים בפינוי קרקע חקלאית.

הפרקליט נג(2) תשע"ה האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא

הנסיעה, ורק הציבור הממתין בתחנה הסופית להפשרת הקרקעות מחכה עד בוש וצופה בעיניים כלות בעליית מחירי הדירות. אין פלא אפוא כי בנסיבות אלה תדמיתם של החקלאים בקרב הציבור אינה מזהירה.

### ג. "רוצה להיות חבר של קבע בחברה להגנת הטבע"<sup>43</sup>

בכך לא תמו צרותיה של החקלאות. איום מסוג חדש מרחף מעל ראשה והפעם – מכיוון ירוק. שיקולים סביבתיים תופסים כיום משקל מרכזי במדיניות השמירה על הקרקע החקלאית. כאשר הוקמה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, המוסמכת להכריז על קרקע חקלאית לפי סעיף 5 לתוספת הראשונה של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הייתה שמירת ייעודה החקלאי של הקרקע מטרתה המרכזית של הוועדה.<sup>44</sup> משנות התשעים ואילך הוטל על הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית תפקיד נוסף והוא השמירה על שטחים פתוחים וקידום ערכים סביבתיים. שינוי זה בא לידי ביטוי הן בהרחבת סמכותה ל"שמירה על שטחים פתוחים" הן בשינוי שמה של הוועדה ל"וועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים" הן בהוספת נציגים של השר לאיכות הסביבה ושל גופים ציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה – להרכבה.<sup>45</sup> כיום יש לשיקולים הסביבתיים משקל מרכזי גם במדיניות השמירה על הקרקע החקלאית. במסמך של מנהל התכנון במשרד הפנים נמנו עם הערכים שמנחים את עבודת הוועדה גם (בסדר זה) "ערכים סביבתיים (מגוון אקולוגי, הזנת האקוויפר, אספקת חמצן וקליטת CO<sub>2</sub>), ערכים חברתיים (ניצול שעות הפנאי, לימוד סביבה וטבע), תפקודים כלכליים (ייצור מזון, ערכים אלטרנטיביים להפקת מים), שיקולים מערכתיים (איזון לשטחים הבנויים, מניעת רצף עירוני בנוי), ערכים תרבותיים (שימור מורשת ומגוון נוף), עתודות לפיתוח לדורות הבאים ופיזור

<sup>43</sup> שמוליק צ'יזיק "בחברה להגנת הטבע". מילים ולחן: שמוליק צ'יזיק (1980).

<sup>44</sup> "לא תשתמש הוועדה בסמכות לפי חוק זה, אלא במידה שהדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על היעוד החקלאי של הקרקע הראויה לניצול חקלאי". ראו: הצעת חוק התכנון והבניה, התשכ"ג-1962, ה"ח 14, ס' 13; בדברי ההסבר להצעת חוק זו, נאמר כי "התוספת לחוק באה להבטיח שלא תיועד קרקע חקלאית למטרה אחרת". ראו: דברי הסבר להצעת חוק התכנון והבניה, התשכ"ג-1962, ה"ח 14, 55.

<sup>45</sup> ס' 1, 2, 11 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה כפי שתוקנו בס' 139 לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995, ס"ח 450; וס' 4 (2) לחוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2002, ס"ח 118; מיום תחילתו של החוק, הוסמכה המועצה הארצית להכריז על קרקע חקלאית. זאת, תוך היוועצות עם הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ), ושמירת תוקפן של הכרזות שנעשו על ידי הוועדה עצמה לפי נוסח החוק המקורי. ראו: ס' 174(1), 83(ט) לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014, ס"ח 474.

אוכלוסייה ותיירות (תשתית לבילוי ונופש חקלאיים וסביבתיים)<sup>46</sup>. לעתים הייעוד החקלאי מגשים ערכים סביבתיים, בייחוד אם מדובר בפיתוח חקלאות בת קיימא.<sup>47</sup> עם זאת, בשנים האחרונות ניתן להבחין בתחרות מסוימת בין הייעוד החקלאי לבין יעדים סביבתיים. גופים המזוהים עם איכות הסביבה מבקשים לשמר את אופיים של השטחים, שהוכרז שהם קרקע חקלאית, כשטחים פתוחים ולא חקלאיים. הם מבקשים להכריז עליהם שהם שמורות טבע, לשמר את הנוף, לשמר את המגוון הביולוגי ולהגן עליהם מפני פגיעותיה של החקלאות הנתפסת כגורם המאיים על הסביבה, מזהם אותה ופוגע במגוון הביולוגי.<sup>48</sup>

## ד. "אבן מאסו הבונים היתה לראש פינה"<sup>49</sup>

ורד דשא, מחברת הספר "המשפט החקלאי בישראל", מעידה על עצמה שהיא "בת וחברת ההתיישבות החקלאית מיום לידתה וחקלאית משחר ילדותה".<sup>50</sup> הרקע הביורפטי של המחברת ניכר בשתי המשימות שקיבלה עליה להגשים בספרה, הקשורות בטבורן לצניחתה האמורה של החקלאות מטה מטה למצבה כיום. המשימה המרכזית, והמצוינת במפורש בהקדמה לספר, הייתה להניח בישראל את יסודותיו של שדה משפטי ייחודי המכונה "המשפט החקלאי" (Agricultural Law).<sup>51</sup> בארצות-הברית תחום זה מוכר כענף כתיבה ומחקר אקדמי עצמאי שיש בו ספרות מחקרית ענפה, כתבי עת מקצועיים ייחודיים, קתדרות משפט וארגוני חוקרים,<sup>52</sup> והמחברת

<sup>46</sup> משרד הפנים – מנהל התכנון **עבודת הועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים – מצגת**, שקופית 2, 11, זמין ב־ [moi.gov.il/SubjectDocuments/Shtachim02.ppt](http://moi.gov.il/SubjectDocuments/Shtachim02.ppt) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

<sup>47</sup> להצעה על הרחבת השטח החקלאי של יישובי כיכר סדום באזור עין עופרים תוך הקפדה על תאי שטח נפרדים, שמירה על מסדרונות אקולוגיים למעבר בעלי חיים ופריטים בעלי ערך סביבתי כגון עצי שיטים, ראו: בושמת גלין, רענן אמויאל ורותי פרום אריכא **הקצאת קרקע חקלאית והרחבת שטחי עיבוד חקלאי בנגב ובערבה**, 7, 8, 13 (משרד החקלאות ופיתוח הכפר-הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר, 2008), זמין ב־ [www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/2EFC53E0-018B-46F7-9095-68EA87B74F96/0/karka\\_chaklait\\_banegev\\_vebaarava.pdf](http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/2EFC53E0-018B-46F7-9095-68EA87B74F96/0/karka_chaklait_banegev_vebaarava.pdf) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

<sup>48</sup> להתנגדות מטעמים אלה להרחבת שטחי עיבוד חקלאי בנגב ובערבה, ראו: החברה להגנת הטבע **איומים בתחום התכנון והבנייה בשמירה על השטחים הפתוחים בישראל – דו"ח איומים לשנת 2009**, 11, 55 (דו"ח מס' 2, 2009), זמין ב־ [www.teva.org.il/\\_Uploads/dbsAttached/Files/Threats2009.pdf](http://www.teva.org.il/_Uploads/dbsAttached/Files/Threats2009.pdf) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015); ורד דשא **המשפט החקלאי בישראל**, 56–55 (2014).

<sup>49</sup> תהלים, קיח, 22.

<sup>50</sup> דשא, לעיל ה"ש 48, בעמ' 6.

<sup>51</sup> שם, בעמ' 27.

<sup>52</sup> שם, בעמ' 37, 52.

סבורה כי ענף זה מהווה שם "אחד השדות המשפטיים החשובים"<sup>53</sup>. המחברת מציינת כי הוא מפותח גם באירופה ובמדינות אחרות ואף כוללת בספר חומר השוואתי רב ממדינות אלה, אך עיקר ההשראה לפיתוח התחום בישראל שאוב בספרה מהדגם האמריקני.<sup>54</sup> היא מציינת בצדק כי תחום זה לא זכה לתשומת לב אקדמית מספקת בישראל והיא מייחסת זאת לנטייתו של המחקר האקדמי בישראל להעדיף עיסוק בסוגיות כלליות ותיאורטיות ולבכרו על פני פיתוח ענף משפטי מעשי, מגזרי, רב פנים ומורכב.<sup>55</sup> דווקא בשל מאפיינים אלה של המשפט החקלאי היא סבורה שפיתוחו של ענף מחקרי אקדמי זה בישראל חשוב ביותר הן מבחינה פדגוגית וערכית הן ככלי לפיתוח החקלאות והמרחב הכפרי ולחילוצם מן המצור שנקלעו אליו.<sup>56</sup> עיקרו של הספר נועד אפוא להניח בישראל את "אבן הפינה", כהגדרתה של המחברת, לתיאור תחומי העיסוק של ענף מחקרי זה. השער הראשון של הספר עוסק בגישות להגדרתו של התחום ופורש בקצרה את ענפיו. הוא מצביע על כך שהמשפט החקלאי עוסק בתחומים אוניברסליים שהבולטים בהם הם הסדרת הזכויות בקרקע החקלאית, דיני מזון ובריאות המזון, הסדרת הקשר בין החקלאות לבין איכות הסביבה (Agricultural Environmental Law), זכויות בעלי חיים ורווחת בעלי החיים, ביוטכנולוגיה והנדסה גנטית, רגולציה ודיני תחרות, דיני נזיקין ייחודיים, ייצור ביו-דלקים ואנרגיות חלופיות, שימור ושמירה של קרקע ומים וכן פיתוח המרחב הכפרי.<sup>57</sup> כבר בשער זה המחברת מציינת כי המשפט החקלאי הישראלי כולל נושאים ייחודיים רבים שאינם מוכרים כל כך מחוץ לישראל כגון הקיבוץ, מועצות הייצור, אגודות שיתופיות, משטר המים והעסקת עובדים זרים.<sup>58</sup> לא ודאי שאכן מדובר בנושאים ייחודיים שאין להם אח ורע מעבר לים, אך עצם השוני הרב באופן הסדרת הענפים המרובים של המשפט החקלאי ממדינה למדינה, וכן היקפה הרחב של הדיסציפלינה הכוללת מגוון כה רחב של תחומי משנה, יכולים לפחות להסביר את הקושי שבפיתוחו של ענף מחקרי עצמאי של "משפט חקלאי". המחברת תולה את "הלגיטימציה של המשפט החקלאי" בחשיבותה של החקלאות ובתרומתה לחברה: אספקת המזון, ביטחון המזון, תרומתו לבריאות האדם, ייצור מוצרים נוספים (תרופות, מוצרי דלק), תרומה לסביבה, לביטחון ולאיכות החיים.<sup>59</sup> אין ספק שהחקלאות ותועלתיה חשובות, וכן אין ספק שקובעי המדיניות בתחום החקלאי

53 ש. בעמ' 27.

54 ש. בעמ' 48.

55 ש. בעמ' 632–635.

56 ש. בעמ' 635–638.

57 ש. בעמ' 53–60.

58 ש. בעמ' 62–67.

59 ש. בעמ' 40–41.

נדרשים לידע מגוון בתחומים רבים. בכל אלה יש כדי להצדיק את הכרת התחומים שהחקלאות כרוכה בהם כדי לגבש מדיניות. היכרות כזו נדרשת כיום גם בענפים כלכליים אחרים זולת ענף החקלאות. תרומתה החשובה והחדשנית של המחברת בספר זה היא בריכוזו תחת קורת גג אחת של מידע מגוון וחשוב בתחומים משפטיים רבים שעשויים לשרת את מי שעוסקים בחקלאות או בגיבוש מדיניות בכל הנוגע לתחומי החקלאות. חלק מהתחומים שהמחברת כותבת עליהם זכו לכתובה מעטה בלבד של משפטים בשפה העברית. הדברים אמורים בייחוד בשער העוסק ברווחת בעלי החיים הגדלים לצורכי מזון בישראל (שער רביעי) ובשער על ביוטכנולוגיה והנדסה גנטית בחקלאות (שער חמישי). על המבנה המשפטי של החקלאות בישראל, ובייחוד על משטר הנחלות, על הרצף הבין-דורי ועל חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), התשכ"ז-1967 (פרקים 12, 13 ו-16) כבר נכתב לא מעט. על ההסדרה המשפטית של חקלאות המים בישראל נכתב מעט מאוד, אולי משום שהדיג אינו אחד מענפי החקלאות הבולטים בישראל. גם המחברת, המביאה סקירה השוואתית קצרה בנושא זה, מותירה כר נרחב לפיתוחו בעתיד (פרק 17).

עם זאת, היתרון שבפיתוח ענפי משפט עצמאיים, ובייחוד ענפי מחקר משפטי עצמאיים, טמון ביכולת לדלות ולעצב עקרונות כלליים המאפיינים את הענף ולגבש באמצעותם מדיניות לכידה (קוהרנטית). על השאלה מהם עקרונות היסוד של "המשפט החקלאי" כענף משפטי עצמאי, ועד כמה הם שונים או ייחודיים בהשוואה לעקרונותיהם של ענפי משפט אחרים, לא ניתנה בספר תשובה בהירה די צורכה, ובמובן זה יש להניח אבני פינה נוספות לצד זו שהונחה בספר. אוסף של תחומים המקובצים תחת קורת גג אחת לא בהכרח יוצר ענף משפטי עצמאי, גם אם יש בכינוס מידע רב מענפי משפט מגוונים כדי לסייע לאנשי המעשה המלווים את התחום. מכל מקום, שערי הספר בהחלט שרטטו לעומק ומנקודת ראות השוואתית את תחומי העיסוק של כל אחד מענפי המשפט המלווים שלל היבטים של הפעילות החקלאית, את הסדרתם בישראל ואת הבעיות המיוחדות המאפיינות אותם.

## ה. "אנו עוד ניטע לך"<sup>60</sup>

לצד המטרה המרכזית והמפורשת של הספר, שזורה כחוט השני, לאורך כל דפיו, מטרה נוספת. לנוכח התופעות שתוארו בראשית רשימה זו, אשר פגעו בתדמיתה של החקלאות וכנראה גם בכבודם של החקלאים, יש בספר ניסיון להחזיר עטרה ליושנה ולשכנע את הקורא כי לא נס לחם של החקלאות והמרחב הכפרי וכי עוד נכוננו להם עלילות. המחברת חותרת להשגת מטרה זו בשתי דרכים. ראשית, היא מנסה להבהיר

<sup>60</sup> נתן אלטרמן, "שיר בוקר". מילים: נתן אלטרמן, לחן: דניאל סמורסקי (1935).

הפרקליט נג(2) תשע"ה האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא

לקורא את חשיבותם הערכית, החברתית והלאומית של החקלאות ושל פיתוח המרחב הכפרי והחקלאי. הגשמת המטרה הראשונה, כלומר הנחת "אבן הפינה" לענף המשפט החקלאי, משרתת את המטרה השנייה שהיא הבהרת חשיבותה של החקלאות. מגמה זו בולטת במיוחד בפרקים המדגישים את ההיבט החדשני של החקלאות המודרנית, המנסים כנראה לתקן את תדמיתה של החקלאות כענף ארכאי השייך למאות הקודמות ולהעמידה במקומה הנכון: ענף של טכנולוגיה עילית חדשנית.

הדרך השנייה שהמחברת נוקטת בכל הנוגע להשבת כבודה האבוד של החקלאות היא דרך ביקורתית. קטעים נרחבים בספר מוקדשים לביקורת על היחס השלילי כלפי המגזר החקלאי, שמאפיין את השיח המשפטי. המחברת מציינת את הנזקים אשר נגרמו לדעתה לחקלאות ולמרחב הכפרי בעקבות פסיקת בג"ץ בעניין **שיח חדש**.<sup>61</sup> באותה פרשה נדונה חוקיותן של כמה החלטות שהתקבלו בשנות התשעים על ידי מועצת מקרקעי ישראל והמריצו שינוי ייעוד של קרקע חקלאית על ידי מתן זכויות קדימה לחקלאים לרכישת הזכויות בייעוד החדש בהנחות ניכרות.<sup>62</sup> החלטות אלה בוטלו על ידי בית המשפט העליון בשל פגמים בהליך קבלתן ונקבע שההטבות שהוענקו לחקלאים מופרזות ואינן מגשימות כראוי את הערך של צדק חלוקתי.<sup>63</sup> המחברת טוענת כי החלטת בג"ץ בפרשה זו המיטה על אנשי ההתיישבות החקלאית ביקורת ציבורית ומשפטית בלתי מוצדקת, עודדה את הרשויות לפגוע בזכויותיהם, עצרה את הפיתוח הכלכלי והדמוגרפי של יישובים חקלאיים ובעיקר מנעה פיתוח מסודר של החקלאות והמרחב הכפרי.<sup>64</sup> לטענת המחברת תפיסת הצדק החלוקתי

<sup>61</sup> דשא, לעיל ה"ש 48, בעמ' 118–130, 546–572.

<sup>62</sup> לתיאור ההחלטות שבשל מספריהן, שהזכירו דגמים של מטוסי נוסעים וכוננו "החלטות הבואינג", ראו: חיים זנדברג "בזכות ההתחשבות בחוכרי קרקע חקלאית" **המשפט** ז 45 (התשס"ב); לניתוח העתירה וטעמי ביטול ההחלטות, ראו: דפנה ברק-ארוז "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות (בעקבות בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות)" **המשפט** י 291, 298–302 (התשס"ה).

<sup>63</sup> פרשת **שיח חדש**, לעיל ה"ש 39, בעמ' 70–74. בפרשה זו, הליקוי המרכזי שנטען היה גובהן הנכר של ההטבות וגזירתן באופן שרירותי משווי הקרקע ולא מתוך מידת התרומה או הנחיצות של שינוי הייעוד; לצו הביניים שהקפיא את הפעולה לפי ההחלטות, ראו: בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נה(5) 847–849 (2001); לאישור תוקפן של הוראות מעבר שהתירו את המשך ההטבות לפי החלטות שבוטלו בפרשת **שיח חדש** בהתאם למצבן ביום מתן צו המניעה הזמני בפרשה (5.8.2001) בשני צירים: ציר ההסתמכות החוזית וציר התכנון, ראו: בג"ץ 10934/02 **קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 12–21 לפסק דינו של השופט אור (פורסם בנבו, 10.5.2004).

<sup>64</sup> דשא, לעיל ה"ש 48, בעמ' 125–128.

שעמדה ביסוד אותה החלטת בג"ץ, ובייחוד הרוח שבה פורשה ההחלטה, הדגישה יתר על המידה חלוקה שוויונית של משאבי הציבור לפרטים ולא הביאה בחשבון שהחקלאות עצמה מייצרת מוצרים ציבוריים חיוניים (כגון ייצור מזון, תרומה סביבתית, שמירת קרקע או פיתוח הכפר והספר) ופגיעה בחקלאים המייצרים את המוצרים תביא לפגיעה בציבור כולו.<sup>65</sup> ביקורת חריפה ספגה מדיניות הקליטה של אוכלוסייה לא חקלאית ביישובים חקלאיים בתהליכים כגון הגירה של אוכלוסייה עירונית למושבים, הקמת שכונות הרחבה והתערבות שלטונית ושיפוטיה במנגנון ועדות הקבלה. המחברת טוענת כי אלה פגעו במרקם החברתי של היישובים ובאופיים החקלאי והיוו תמריץ נוסף להפסקת העיסוק בחקלאות.<sup>66</sup> המחברת מצביעה על כך שחדירת אוכלוסייה לא חקלאית ליישובים, וגם זחילה של מרחבים עירוניים לעבר המרחב הכפרי, יצרו תופעה קיצונית ואבסורדית שלפיה הפעילות החקלאית הפכה למטרד וליעד לתביעות נזיקין ולהגבלות תכנוניות.<sup>67</sup> תופעה נוספת שהמחברת מבקרת היא הכוח הרב שצברו האגודות השיתופיות בניהול היישובים, הנובע מכך שכל מקרקעי היישובים, לרבות אלה שאמורים להיות מוקצים במישרין לחקלאים, הוקצו לאגודות. כך נוצר במושבים מה שמכונה על ידי המחברת "משטר של אריסות" שבו רוב הקרקע החקלאית מוחזק ומעובד בפועל על ידי קומץ משפחות קטן השולט ביישוב.<sup>68</sup> לקראת סוף הספר המחברת מנסחת כתב אישום חמור מאוד נגד המשפט ונגד בית המשפט העליון וקובעת כי המשפט הוא "כוח המונע וחוסם את פיתוח המרחב הכפרי",<sup>69</sup> וכי השיח המשפטי בעתירות לבית המשפט העליון, המונע על ידי עותרים ציבוריים, מביא להחלטות שאינן מבוססות כדבעי ו"גובר על שלטון החוק".<sup>70</sup> לדידה של המחברת, בתי המשפט אינם הזירה הראויה להתוות את מדיניות הממשלה בסוגיית הקרקע החקלאית והעובדה שהפכו לזירה כזו בשנים האחרונות היא ביטוי נוסף לבעיית חוסר המשילות שמדינת ישראל לוקה בו בתחומים רבים.<sup>71</sup>

המחברת לא רק מבקרת אלא גם מתווה דרך לשינוי. השינוי המרכזי שהיא מציעה הוא שינוי תפיסתי ואותו היא מבקשת לחולל באמצעות ספרה. היא קוראת להכיר בכך שהחקלאות היא אינטרס לאומי שתועלותיו הרבות מחייבות פיתוח המרחב הכפרי והגנה על החקלאות.<sup>72</sup> מטרות אלה ניתן וראוי להגשים רק באמצעות חקיקה שתסדיר את פיתוח החקלאות והמרחב הכפרי. בנספח לספרה המחברת מגישה

65 שם, בעמ' 126–128.

66 שם, בעמ' 131–148.

67 שם, בעמ' 149–156.

68 שם, בעמ' 257–260.

69 שם, בעמ' 564.

70 שם, בעמ' 573–574.

71 שם, בעמ' 578–581.

72 שם, בעמ' 81–86, 547–564.



הפרקליט נג(2) תשע"ה האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא

לקורא את "הצעת החוק לפיתוח וקיימות המרחב הכפרי" שנוסחה על ידיה על בסיס הדגם של חקיקה אמריקנית שהותאמה לממצאים שפורטו בספרה.<sup>73</sup> החידוש המבני המרכזי שההצעה כוללת הוא הקמת מועצה עצמאית ורשות עצמאית לפיתוח המרחב הכפרי וההתיישבות, אשר תוסמכנה לעצב את המדיניות וליישמה. לפי ההצעה, תרוכז האחראיות למרחב הכפרי, הנתונה כיום בידי כמה משרדי ממשלה (בעיקר משרד החקלאות ורשות מקרקעי ישראל), בידי רשות אחת (סעיף 8–31). כמו כן מוצע להקים בתוך רשות זו יחידת אכיפה (סעיף 157) וטריבונל שיפוטי מיוחד לענייני התיישבות (סעיף 156). ההצעה קובעת (סעיף 151) כי השמירה על מקרקעי ישראל בתחומי המרחב הכפרי תבצע על ידי הרשות החדשה, אם כי אינה קובעת במפורש כי בעניין זה יינטלו הסמכויות מידי מועצת מקרקעי ישראל. פרקי ההצעה הנוספים עוסקים במזון וביטחון המזון (פרק ד), בתכנון ופיתוח דמוגרפי (פרק ה), בפיתוח וקידום כלכלה כפרית (פרק ו), במבנה הארגוני של הכפר ושמירה על צביון היישוב (פרק ז), בהליכי תכנון (פרק ח) ובשמירה על שטחים פתוחים (פרק ט). שזורות בה גם הוראות פרטניות שאמורות לתקן את הפגיעות שתוארו במעמד החקלאות, הקרקע החקלאית והחקלאי. כך, למשל, מוצע לקבוע כי תוקנה לחקלאים בארץ הגנה מפני תביעות מטרד, כמקובל בארצות-הברית (סעיפים 128–133) וכן מוצע להשתמש בוועדות קבלה ככלי לשמירת הצביון החקלאי של היישוב (סעיף 126).<sup>74</sup>

## ו. "החזירו עטרה ליושנה"<sup>75</sup>

רבות מטענות הביקורת של המחברת מוצדקות. כזכור, המחברת היא חקלאית מבטן ומלידה, אוהבת את החקלאות ואת החקלאי. נקודת הראות שלה שונה מהמקובל בכתיבה המשפטית בישראל, אשר נוטה דווקא לבקר את החקלאים. ניתוח מצבה של החקלאות מנקודת ראות זו הוא מחידושיה הראויים לציון של הספר. עם זאת, דומה כי חסרה בספר מעט ביקורת עצמית. כלום לחקלאים עצמם לא הייתה תרומה כלשהי למצבם? האם לא הייתה להם יד בהכנסת אוכלוסייה לא חקלאית ליישוביהם? האם מעמדן של האגודות השיתופיות נכפה על כולם? האם לא היו שותפים לבולמוס שינוי הייעוד? האם לא נתנו את חלקם לשימוש בבתי המשפט כזירה לעיצוב מדיניות הקרקע החקלאית? גורמים במגזר החקלאי עושים מאמצים כבירים להצביע, בדרכים משפטיות, על זיקה קניינית חזקה יותר לשטחים שנמסרו להם, ומיניה וביה לייסד זכות חוזית או קניינית להמשך החזקת הקרקע בייעודה החדש. עמותה ששמה "אדמת", המאגדת בתוכה נציגים מיותר ממאה וחמישים יישובים המחזיקים בחוזי

<sup>73</sup> שם, בעמ' 605–616.

<sup>74</sup> להסברים מפורטים, ראו: שם, בעמ' 157–160.

<sup>75</sup> בבלי, יומא סט, ע"ב.

חכירה שנחתמו עם הקרן הקיימת לישראל, יק"א ופיק"א, פועלת משנת 2002 ל"עיוגן זכויות החקלאים הוותיקים בקרקע" במגוון דרכים, לרבות פניות לבתי משפט.<sup>76</sup> גם אם ברוב המקרים ניסיונות אלה אינם מניבים לתובעים זכויות קניין בקרקע החקלאית,<sup>77</sup> רבות מתביעות החקלאים להכרה בזכויותיהם מסתיימות בפשרה כספית שמחוישה את פינני השטחים המיועדים לשינוי ייעוד.<sup>78</sup> האם המגזר

<sup>76</sup> לפירוש פעילות העמותה, ראו: עמותת אדמתי – אתר מקוון, זמין ב־ [www.admati.org.il](http://www.admati.org.il) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015); לתיאור מאפייני הרכבה ומכתב יו"ר העמותה, בארי הולצמן, למנהל הוועדה לבחינת קרקע החקלאית מיום 13.3.2011. ראו: אתר העמותה, זמין ב־ [www.admati.org.il/Portals/0/Documents/invitations/RotkofInvitation150911.pdf](http://www.admati.org.il/Portals/0/Documents/invitations/RotkofInvitation150911.pdf) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015).

<sup>77</sup> בית המשפט דחה את הטענה שלפיה סעיפים בחוזי חכירה המחייבים את השבת הקרקע עם שינוי ייעודה הם תנאים מקפחים בחוזה אחיד. בית המשפט קבע, כי אמנם בסעיף כזה "גלומה אפשרות לפגיעה ממשית בזכויות החוכר, על ידי קיצור תקופת החכירה בשל שינוי ייעוד. אלא שאל מול פגיעה אפשרית עומד אינטרס ציבורי כבד משקל [...] אופן חלוקתם של המקרקעין – בהיותם משאב לאומי שכמותו מוגבלת [...] הפגיעה האפשרית בזכויות החוכר מאוזנת במעט באמצעות מנגנון הפיצויים הקבוע בחוזה". ראו: ח"א (מחוזי י"ם) 2016/01 **גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פס' 118 לפסק דינה של השופטת בזק-רפפורט (פורסם בנבו, 28.12.2010); ערעור על עניין **גרנות** נדחה על ידי השופטים, ראו: ע"א 1368/11 **גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 5.12.2012); בפסיקה נדחתה תביעת המושב צור משה שביקשה להכריז על כך שחוזי חכירה של משבצת המושב, שנחתמו בשנת 1937 בין חליפתו, "קופינאס ארגון עולי יוון להתיישבות שיתופית בע"מ" לבין הקרן הקיימת לישראל, גוברים על הסכמי שכירות מאוחרים שכרת עם מינהל מקרקעי ישראל. ראו: ת"א (מחוזי ת"א) 1384/03 **צור משה מושב עובדים להתיישבות שיתופית נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם בנבו, 10.7.2011); בעניין **כפר הס**, נדחתה תביעת מושב כפר הס שביקש להצהיר כי לחבריו זכויות בעלות בקרקע שאינה כלולה במשבצת המושב ואשר נרכשה על ידי קרן קיימת לישראל בשנות החמישים וכי זו מחזיקה בה כנאמן עבור המושב. ראו: ה"פ (מחוזי מרכז) 21743-06-09 **כפר הס מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הקרן הקיימת לישראל בע"מ**, 2, 16 (פורסם בנבו, 3.10.2010); בעניין **מושב חרות**, נדחתה תביעת המושב להצהיר כי לחבריו זכויות בעלות בקרקע הכלולה במשבצת המושב ואשר נרכשה על ידי קרן קיימת לישראל בשנות החמישים, וכי זו מחזיקה בה כנאמן עבור המושב עקב השתתפותם במימון הרכישה. ראו: ה"פ (מחוזי מרכז) 650-11-07 **חרות מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם בנבו, 28.3.2010); לתביעת הקיבוצים בית אלפא וחפציבה להכרה בבעלות על מקרקעי הקרן הקיימת לישראל על בסיס טענת השתתפות במימון רכישה, ראו: נחמן גלבוש "בית אלפא וחפציבה הגישו לביהמ"ש המחוזי תביעה להכרה בזכויות היסטוריות על קרקעות שנקנו במשותף עם קק"ל" **אתר הקיבוצים – פורטל התנועה הקיבוצית** 10.4.2008, זמין ב־ [www.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=3&act=show&dbid=pages&dataid=itonut\\_2008\\_dafyaro\\_k\\_080410\\_beit\\_alfa](http://www.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=3&act=show&dbid=pages&dataid=itonut_2008_dafyaro_k_080410_beit_alfa) (נבדק לאחרונה ב־29.1.2015); ת"א 96/08 (מחוזי נצ') **קיבוץ חפציבה נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם באר"ש, 23.9.2014), התיק האמור תלי ועומד.

<sup>78</sup> לערעור מושב צור משה שהסתיים בהסכם פשרה, ראו: ע"א 7639/11 **צור משה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ נ' קרן קיימת לישראל** (פורסם בנבו, 18.9.2014); לערעורי

הפרקליט נג(2) תשע"ה האם ישיב "המשפט החקלאי" עטרה ליושנה? על הספר "המשפט החקלאי בישראל" מאת ורד דשא

החקלאי אכן נלחם על שימור החקלאות והקרקע החקלאית או שמא המלחמה היא על פירות שינוי הייעוד? ניתן גם לתהות אם לנוכח מצוקת הקרקע במדינת ישראל והביקוש הגואה לשימושים אחרים, ניתן בכלל לשמר את החקלאות והצביון הכפרי בכל אזורי הארץ. תהיות אלה ואחרות עשויות להקשות את המשימה הקשה שקיבלה עליה המחברת להטות את הכף ולשכנע את הקורא כי יש מקום להחזיר עטרה ליושנה. ספק אם הנסיבות הכלכליות והחברתיות בישראל, שהיטיבה המחברת לתאר, בשלות לשינוי כזה.

לסיכום, בספרה של ורד דשא יש ניסיון מרשים וייחודי להניח תשתית רב תחומית והשוואתית רחבה לשלל תחומי משפט הנוגעים לענף החקלאות. המידע שבספר זה רב ומגוון, ולפחות בשפה העברית אין קיבוץ רחב יריעה כזה של מידע הנוגע לענפי המשפט המלווים את החקלאות בישראל. הספר תורם להבנת חשיבותה של החקלאות בעולם המודרני בכלל, ובישראל בפרט, ומנתח בצורה נכונה כמה מהבעיות המרכזיות של החקלאות בישראל. הוא גם משרטט את התחומים שעתידה טמון בהם. המחברת משכנעת למדי בכל מה שנוגע לחשיבות החקלאות. המחברת גם מתארת באופן חד רבות מן הבעיות שמאפיינות את ההתיישבות החקלאית ואשר הביאו לפגיעה במעמד שנהנתה ממנו בעבר. ספק אם מדינת ישראל בשלה כיום לקבל את הצעותיה לפתרון. מי שאוהב את החקלאות וחפץ ביקרה בוודאי ימצא בספר תמיכה רבה במדיניות שתקדם את הענף. כדי להקל על הקוראים להפיק את התועלת המרבית מן המידע הרב הגלום בספר ובהערות השוליים שלו, מומלץ למחברת להתקין בו, במהדורותיו הבאות, מפתח עניינים ומפתח מקורות, אשר יקלו את הפיכתו, כפי שהמחברת מבקשת, לאבן פינה של ממש לכל העוסקים בפיתוח החקלאות והמרחב הכפרי בישראל.

---

המושבים חרות וכפר הס שהסתיימו בהסכמי פשרה, ראו: ע"א 3880/10 חרות מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הקרן הקיימת לישראל (פורסם בנבו, 15.8.2012); לפי תוכן הסכמי הפשרה האמור: "תשלם המדינה לכל אחד מהמושבים פיצוי שיא בסכום של 170 אלף שקל (לפני מע"מ) עבור כל דונם שהופקע למגורים. מדובר ב-12% משווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד. המדינה, מצידה, מקבלת 110 דונמים של קרקע בגבול המושבה תל מונד שבלב השרון המבוקש, שתשמש לבנייה של כ-320 יח"ד ומרכז מסחרי". ראו: דרור מרמור "הפשרה שתחזיר הבנייה על הקרקעות החקלאיות?" **גלובס** 26.8.2012, זמין ב- [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000776954](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000776954) (נבדק לאחרונה ב-29.1.2015); לפשרה בגין תביעה דומה שהגיש קיבוץ הזורע, ראו: ת"א (מחוזי נצ') 554/07 קיבוץ הזורע נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 29.7.2013).

