

בג"צ 7452/04  
בג"צ 9010/04  
בג"צ 9205/04

**בבית המשפט העליון  
נשכחו בבית משפט גבוה לצדק**

1. מואד אבו-ריא
  2. בהאא עתאמנה אבו ריא
  3. מרכז מוסאוא לזכויות האזרחים הערבים בישראל
- על-ידי ב"כ עוה"ד הי שבאיטה ואו"ד' ספיבק ואח'  
מהתוכנית לזכויות אדם, הפקולטה למשפטים  
אנניברסיטת תל-אביב  
טל': 03-6408361 פקסי: 03-6407422

**העותרים בבג"צ 7452/04**

1. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
  2. האגודה לזכויות האזרח בישראל
- על-ידי ב"כ עוה"ד עי' בנא ואח'  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
טל': 04-8348876 פקסי: 04-8348878

**העותרים בבג"צ 9010/04**

- עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל**
- על-ידי ב"כ עוה"ד ס' בשארה ואח'  
טל': 04-9501610 פקסי: 04-9503140

**העותרים בבג"צ 9205/04**

**נ ג ד**

1. מינהל מקרקעי ישראל - מחוז צפון  
על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים ירושלים
2. הקרן הקיימת לישראל

**המשיבים בבג"צ 7452/04**

1. מינהל מקרקעי ישראל  
על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים ירושלים
2. הקרן הקיימת לישראל

ה מ ש י ב י ם ב נ ג ״ צ 9010/04

1. מינהל מקרקעי ישראל

2. שר האוצר

על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים ירושלים

3. קרן קיימת לישראל

ה מ ש י ב י ם ב נ ג ״ צ 9205/04

### תגובה מטעם פרקליטות המדינה

1. עניינן של העתירות בחוראה שנכללה בשנת 2004 במכרזים שפורסמו על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, עת שיווק קרקעות בבעלות קק"ל, לפיה: "המדובר בקרקע בבעלות הקרן הקיימת לישראל אשר חלה עליה אמנה שבין מדינת ישראל לבין קק"ל אשר פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 1456 מיום י"א בסיון תשכ"ח (7.6.68), ע" 1597, תזכיר ההתאגדות של קק"ל".

האמנה קובעת כי מקרקעי ישראל יתנחלו על-פי העקרון הקבוע בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, לפיו האדמה אינה נמכרת, אלא נמסרת בחכירה בלבד, לפי המדיניות הקרקעית שתקבע על-ידי מועצת מקרקעי ישראל, וכי אדמות הקרן הקיימת לישראל ינהלו, נוסף לכך, בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל.

תזכיר ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל, קובע את המטרות לשמן הוקמה האגודה, ובסעיף 3(א) נאמר:

"לקנות, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר – קרקעות, יערות, זכויות חזקה ושיעבודי-הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי ניידים מכל סוג אחר, בתחום שנקבע (והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה, את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנו, לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים."

2. מינהל מקרקעי ישראל, ראה עצמו מחוייב לנהל את מקרקעי קק"ל בהתאם לתזכיר ההתאגדות של קק"ל ולמטרותיה, ולהסב את תשומת לב המשתתפים לכך שההשתתפות במכרז תתאפשר אך למי שיכול לרכוש על-פי תזכיר ותקנות קק"ל. משמעות מחויבות זו,

בעיני המינהל, אשר ראה עצמו מחויב בפרשנות קק"ל, היתה כי אין להעניק זכויות חכירה במקרקעין אשר בבעלות קק"ל למי שאינו יהודי.

3 לאחר הגשת העתירות, העוסקות בהיבטים העקרוניים של הסוגיה - שכן המקרה הפוטנטי בבג"צ 7452/04 בא על פתרונו, באמצעות הסדר בין המינהל לבין קק"ל - התקיימו שני דיונים אצל היועץ המשפטי לממשלה, האחד בהשתתפות מנהל המינהל, נציגי משרד האש הממשלה ומשרד האוצר ואנשי משרד המשפטים, והשני גם בהשתתפות נציגי קק"ל.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שסובמה בדיונים והוצגה גם לנציגי קק"ל, היא כי מינהל מקרקעי ישראל חייב לקיים את עקרון השוויון, ואסור לו להחליט על רקע של השתייכות לאומית, גם בפעילותו כמנהל אדמות שבבעלות קק"ל.

4 בפסק הדין בבג"צ 6698/95 טאדל קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל פ"ד (1), 258 (להלן - "עניין קעדאן"), נקבע מפורשות כי חובתה של המדינה לנהוג בשוויון משתרעת על כל פעולותיה, ומשכך היא חלה גם לעניין הקצאת מקרקעי המדינה. לעניין זה קבע הנשיא ברק כי מוטלת על המדינה החובה להימנע בפעולותיה מאפליה - בין אם ישירה ובין אם עקיפה, וכי אין ביכולת המדינה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון על-ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה.

בענייננו, פעולת המדינה בניהול קרקעות קק"ל כפופה אף היא לעקרון השוויון. בנוסף נציין, כי הסתייגותו של בית המשפט בעניין קעדאן לעניין יישובים בעלי אופי קהילתי ייחודי ואן נסיבות מיוחדות מבחינת בטחון המדינה (ר' עמ' 283-284 לפסק הדין), אינה רלבנטית לעניין של העתירות שלפנינו, עת עסקינן באדמות קק"ל המצויות במרכזי ערים כדוגמת כרמיאל, ומשכך לא נראה כי קיימת כל הצדקה בהבחנה כאמור. במקרים המתאימים ההצדקה להבחנה תקום בין אם המדובר בקרקעות קק"ל, בין אם לאו.

5 בעניין אדמות קק"ל קיים שוני מסוים בהיבטים הבאים: כאמור, בין מדינת ישראל לבין קק"ל נכרת בשנת 1961 כתב אמנה הקובע בסעיף 4 שלו כי אדמות קק"ל ינוהלו בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קק"ל. סעיף 3(א) לתזכיר ההתאגדות של קק"ל, קובע כי מטרת קק"ל הינן "לקנות, לרכוש, בחכירה או בחליפין, לקבל חכירה או באופן אחר - קרקעות, יערות, זכויות חזקה... לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים."

6 על אף השוני העובדתי, העיקרון החוקתי המחייב את מינהל מקרקעי ישראל לנהוג בשוויון בהקצאת המקרקעין - חל, כאמור, אף בכל הנוגע לאדמות קק"ל. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, כי עקרון זה חל אף אם היה בו משום סתירה לתזכיר ההתאגדות של קק"ל; ברם לא קיימת בהכרח סתירה כאמור. את ההוראות בתזכיר ההתאגדות של קק"ל ניתן וראוי לפרש באופן שיאפשר לשחזק את אדמות קק"ל

גם למי שאינו יהודי, וזאת לאור תכלית השוויון הכללית של דבר חקיקה (ר' לעניין זה גם אי ברק, "פרשנות במשפט", כרך שני, בעמ' 553-566).

הקצאת מגרשים או החכרת דירות בבית משותף עפ"י מכרזים מהסוג הנדון, אין לראותה כעומדת בסתירה להוראה בתזכיר לפיה רכישת הקרקעות על-ידי קק"ל מיועדת "לשם ישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים". הוראה זו יש לפרשה כתכלית כללית של פעילות קק"ל, שאינה עומדת בסתירה למצב בו דירות או מגרשים ספציפיים במתחם נתון יוחזרו גם ללא יהודים (זאת, להבדיל, אולי ממקרים בהם מייעדים חטיבות קרקע שלמות גדולות של קק"ל, להקמת עיר ערבית לדוגמא. גם במצב כזה ניתן לפתור את הבעיה בהתחשבות פנימית בין המינהל לקק"ל, על-ידי חילופי קרקע או רכישה, כפי שאכן נעשה בעבר.

לתימוכין לעמדה פרשנית זו, ר' גם מאמרה של י' הולצמן-גזית "שימוש במשפט כסמל-סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד - 1953 ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה", (עיוני משפט כו(2), 601-644), ממנו נמצאנו למדים כי במהלך השנים חלו שינויים בתקנות ההתאגדות של קק"ל ובין היתר בוטלו בהם האיסורים המפורשים שהיו קיימים בעבר על החכרת קרקעות ללא-יהודים (ר' עמ' 638, הי"ש 130). לאור זאת, נראה כי מתקני התקנות בחרו, באופן מודע, שלא לכלול במסגרתם איסורים מפורשים על החכרת קרקעות ללא יהודים.

7. לצד כל אלו, שעניינם בעיקרם של דברים במישור חובתה של המדינה, נראה כי יש לתת את הדעת לכך כי קק"ל, חלכה למעשה, הינה גוף דו-מהותי, אשר חלות עליו אף-חובות מן המשפט הציבורי, והדברים ברורים.

8. הנה כי כן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי על מינהל מקרקעי ישראל מוטלת החובה לקיים את עקרון השוויון בהקצאת אדמות המנוהלות על-ידו, לרבות באדמות אשר בבעלות קק"ל. ואין לכלול את התנאי הנזכר בסעיף 1 לעיל, במכרזי המינהל.

9. יובהר כי עד שנת 2004 נהג מינהל מקרקעי ישראל לבצע חילופי קרקעות עם קק"ל בכל מקרה בו זכה מי שאינו יהודי במכרז, או שרכש זכויות בדירת מגורים המצויה בבנין אשר על קרקע בבעלות קק"ל. בהתאם לחוק מקרקעי ישראל, התשי"ך-1960. חילופי קרקעות שכאלה טעונים אישור ועדת הכספים.

חילופי הקרקעות שנעשו על בסיס פרטני, יצרו סירבול וקושי רב.

בנוסף, ב-2.5.2004 מינה ממלא מקום ראש הממשלה, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כתוארו דאז) מר אהוד אולמרט, את ועדת גדיש, על מנת לחציע רפורמה במינהל מקרקעי ישראל, על מנת לבחון, בין היתר, את הדרכים לצמצום והקטנת של החיכוך בין האזרח והמינהל, והגברת מערך השיווק וזמינות הקרקע לצרכי פיתוח במדינת ישראל. ועדה זו המליצה, בין היתר להחיל דין אחד על כל רוכשי הזכויות במקרקעי ישראל. לצורך כך, המליצה הועדה לממשלה לשאת ולתת עם הקק"ל על העברת הבעלות למדינה בקרקעות

קק"ל בהן הוענקו זכויות לצדדים שלשיים. כן המליצה הועדה על העברת הבעלות למדינה בקרקעות קק"ל שתשווקנה בעתיד, לאחר שהתקבולים משיווקן יעברו לקק"ל.

10. מזה למעלה משנתיים מקיימים גורמי הממשלה הרלבנטיים מגעים עם קק"ל במגמה להגיע להבנות כאמור ברוח המלצות ועדת גדיש, אולם עד כה, לא הגיעו הצדדים לכלל הסכמה, למרות קיומה של הסכמה עקרונית בסוגיה זו שסוכמה, בשעתה, בין מר אולמרט לבין מר יחיאל לקט, עת כיהן כיו"ר קק"ל ואשר היתה טעונה אישור דירקטוריון קק"ל, אשר, עד מועד זה, לא התקבל.

11. המשיבים מבקשים להביא לידיעת בית המשפט הנכבד כי ביום 22.9.04 התקיים דיון אצל מנהל מינהל מקרקעי ישראל בעניינן של העתירות שבנדון, בהשתתפות נציגי מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר, פרקליטות המדינה וקק"ל. בסיום הדיון הוסכם, בין היתר, כי לבקשת קק"ל, לא ישווקו קרקעות קק"ל במכרזים בגליל ובצפון.

12. בהמשך לכך, הודיע ביום 19.10.04 בא כוחה של קק"ל לבית המשפט העליון, בדבר התחייבותה של קק"ל להקפיא מכרזים חדשים ומכרזים תלויים ועומדים, ככל שקיימים כאלה, באזור הצפון והגליל, עד לדיון שייקבע בעתירה או עד למתן החלטה אחרת.

13. על יסוד התחייבות זו של קק"ל, ניתנה ביום 22.10.04 החלטת כב' הנשיא ברק, לפיה לאור התחייבות המשיבים אין מקום להוצאת צו ביניים בעתירה.

14. ביום 22.12.04 הוגשה תגובת מינהל מקרקעי ישראל לבקשה נוספת לצו ביניים שהוגשה על ידי העותרים. בתגובה נטען כי אין מקום למתן צו ביניים בעתירה, בין היתר לאור ההתחייבות שניתנה על ידי קק"ל, אשר מצאה את ביטויה בהחלטת כב' הנשיא ברק הנזכרת לעיל.

15. אנו מוצאים לראוי להביא לידיעת בית המשפט הנכבד כי ביום 10.5.07 נתקבלה במחלקת הבג"צים פנייה מטעם העותרים, אשר התייחסה למכרז מס' צפ/2007/46 – מכרז לחכירת מגרשים בכרמיאל אשר במסגרתו משווקות קרקעות קק"ל בעקבות פניית העותרים פנתה הח"מ אל היועצת המשפטית של המינהל, אשר לא היתה מודעת להוצאת המכרז, וזו הורתה על ביטול המכרז.

בבירור שנערך עם מנהל המינהל הסתבר כי לפני המועד בו סיים מר לקט את תפקידו כיו"ר קק"ל, בשנת 2006, הוסכם בין השניים כי בשל צרכי התפתחותן של ערי הגליל אין לעכב עוד פרסום מכרזים במקרקעי קק"ל, ויש לשוב ולפרסם מכרזים בגליל ובצפון. בעקבות כך פורסמו מכרזים נוספים. מנהל המינהל הבהיר כי בשל תקלה לא הובא דבר ההסכמה לידיעת היועץ המשפטי במינהל ופרקליטות המדינה, שכן, הוא לא היה מודע לכך שניתנה הודעה לבג"צ על-ידי קק"ל ב-19.10.04 בדבר הסכמה זו.

מש"1 (מצורף מכתבו של מנהל המינהל מיום 13.5.07 ומסומן מש"1)

16. העובדות המפורטות בהודעה זו נתמכות בתצהירו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל, מר יעקב אפרתי.

היום, כ"ט אייר תשס"ז  
17 מאי 2007



אסנת מנדל  
מנהלת מחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

תצהיר

אני, יעקב אפרתי, הח"מ, מצהיר בזאת בדלקמן:

1. אני משמש בתפקיד מנהל מינהל מקרקעי ישראל.
2. אני עושה תצהיר זה לתמיכה באמור בהודעה מטעם המשיבים בתיק במ"צ 7452/04.
3. הריני להצהיר בזה, כי העובדות האמורות בסעיפים 2, 9-11, 15-1 להודעה ידועות לי מתוקף תפקידי והן נכונות.

  
 \_\_\_\_\_  
 יעקב אפרתי

נסיים אברהם, עו"ד  
 מ.ר. 17451  
 מינהל מקרקעי ישראל  
 מחוז מרכז  
 אישור

אני הח"מ, \_\_\_\_\_ מ.ר. 17451 / 17/5/07  
 עו"ד, מאשרת(ת) בזאת כי ביום \_\_\_\_\_ הופיע  
 בפני מר יעקב אפרתי, המוכר לו אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי אם  
 לא יגשש כן קזיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו דלעיל.

נסיים אברהם, עו"ד  
 מ.ר. 17451  
 מינהל מקרקעי ישראל  
 מחוז מרכז  
 אישור



מנהל המכרזים ישראל

לשכת מנהל המכרזים

כ"ח באייר, תשס"ז  
13 במאי, 2007

1/2N

לכבוד

גב' אסתר מנדל

מנהלת מחלקת בג"צים

פרקליטות המדינה

הודון: שיחוק מקרקעי קק"ל במכרזים

בשיעור מיום 22.9.04 הגיע תמינהל להסכמה עם קק"ל לפיה לא ישווק תמינהל במכרזים מקרקעי קק"ל בגליל ובצפון.

במועד שאינו זכור לי, והמוקדם לחדש יוני 2006, מועד בו סיים מר יחיאל לקט תפקידו כיו"ר קק"ל, הוסכם בין מר לקט לבניו כי בשל צרכי התפתחותן של ערי הגליל, אין לעכב עוד פרסום מכרזים במקרקעי קק"ל, וכי נשוב ונפרסם מכרזים בגליל ובצפון.

כשל נלקחה, לא הוצא דבר החסכמה לדעת העוץ המשפטי במינהל ופרקליטות המדינה, כאשר לא היתוני מודע לכך שניתנה החזעה לבניצ בדבר הסכמתנו זו.

לאור נטות שהתקבלו בעקבות מכרז שמורסם בימים אלה בכרמיאל, ותבררה התקלה, ובחתיים להוראתי בוטל המכרז.

אבקש לציין כי קדמן למכרז זה מכרזים אשר פורסמו במקרקעי קק"ל בצפון, במהלכם לא התעוררה שאלה מדיניות הקצאת מקרקעי קק"ל.

אבקש להודיע לבית המשפט כי אין ביכולתנו לחספיה עוד שיווק מקרקעי קק"ל בגליל ובצפון ללא שהדבר יפגע במהלך החיים חתקין של ערי הגליל, ואפשר מתן מענה לביקושים הקיימים שם.

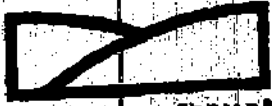
לשכת מנהל המכרזים: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפון: 02-6208300, פקסימיליה: 02-5208427  
אתר המינהל: [www.mmi.gov.il](http://www.mmi.gov.il)  
שער הממשלה: [www.gov.il](http://www.gov.il)

NO 645

LISHKAT MANKAL

14. MAY 2007 16:15





מס' ייחודי: 00000000000000000000  
לשכת מנהל המינהל

לפיכך בכוונתנו לחדש פרסום המכרזים, תוך התחייבות כי אם יזכה בחס מי שאינו יחזיר וקפא המגשר בו זכה  
עבור עד להכרעת בית המשפט העליון בעתירות התלויות ועומדות בפניו.  
אודה לחבאת הדברים לדיעת בית המשפט.

מנהל המינהל  
יעקב אפרתי  
מנהל המינהל

הערות:  
עו"ד רחל זכאי - יועמ"ש ממ"י  
מר גבי ויסמן - מנהל מחוז צפון  
מר רוני כהן - סמנכ"ל ש"כ

עמוד 2 מתוך 2

לשכת מנהל המינהל: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפון: 02-6208300, פקסימיליה: 02-6208427  
אתר המינהל: [www.mmi.gov.il](http://www.mmi.gov.il)  
שער הממשלה: [www.gov.il](http://www.gov.il)