

בעניין:

1. המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י עוה"ד עאוני בנא ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר  
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או לילה מרגלית  
ו/או פאטמה אלעג'ו ו/או באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון  
אברהם-ויס ו/או לימור יהודה ו/או סוניה בולוס ו/או עודד פלר  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
שדרות הנדיב 9, חיפה 34611  
טל': 04-8348876; פקס: 04-8348878

העותרים בבג"צ 9010/04

עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין  
ו/או מרוואן דלאל ו/או ארנה כהן ו/או גדיר ניקולא  
ו/או מוראד אלסאנע ו/או עביר בכר ו/או עאדל בדיר  
מעדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
ת.ד. 510, שפרעם 20200,  
טל': 04-9501610; פקס: 04-9503140

העותרת בבג"צ 9205/04

- נ ג ד -

1. מינהל מקרקעי ישראל משיב מס' 1 בבג"צ 9010/04 ובבג"צ 9205/04

2. שר האוצר משיב מס' 2 בבג"צ 9205/04

משיבים מס' 1 ו-2 ע"י פרקליטות המדינה  
משרד המשפטים, רח' סלאח א-דין 29, ירושלים  
טל': 02-6466666; פקס: 02-6466655

3. קרן קיימת לישראל

על-ידי ב"כ ש. הורוביץ ושות', עו"ד  
ומאיר אלפיה, עו"ד  
אשר מענם לצורך מסירת כתבי בי-דין הוא:  
רחוב אחד-העם 31, תל-אביב 65202  
טל': 03-5670666; פקס: 03-5660974

משיבה מס' 2 בבג"צ 9010/04  
ומשיבה מס' 3 בבג"צ 9205/04

## תגובה מטעם קרן קיימת לישראל לעתירות למתן צו-על תנאי ולבקשות למתן צו ביניים

ש. הורוביץ ושות'

רחוב אחד העם 31  
תל-אביב

## תוכן עניינים

מבוא.....	2	א.
הסרת המסווה מעל העתירות - לא "מדיניות" המינהל עומדת לבחינה ולא תוקפה של חקיקת משנה, אלא תביעה לביטול מארג חוקתי וחקיקתי מפורש שמשמעה הפקעת אדמות קק"ל.....	6	ב.
טענות מקדמיות המצדיקות דחיית העתירות, על הסף.....	10	ג.
ג(1) ראוי שבג"צ יימנע מהכרעה בסוגיות המכוננות והרגישות שהעתירות מעלות.....	10	
ג(2) אופיין הכוללני של העתירות.....	13	
ג(3) שיהוי קיצוני.....	15	
ג(4) סמכות.....	16	
קרן קיימת לישראל - מאה שנות פעילות בחזית העשייה הציונית.....	17	ד.
קק"ל - המטריה הנורמטיבית.....	23	ה.
ה(1) חוק המעמד.....	23	
ה(2) חוק קק"ל.....	26	
ה(3) האמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל.....	27	
ה(4) חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל.....	27	
אופן הניהול של קרקעות קק"ל מוגן על-ידי סעיף שימור הדינים.....	31	ו.
מקרקעי קק"ל אינם מקרקעי המדינה; נאמנותה של קק"ל אינה נתונה לציבור בכללותו, אלא שמורה לעם היהודי לבדו.....	32	ז.
הקצאת אדמות קק"ל ליהודים אינה בגדר אפליה אסורה.....	38	ח.
ח(1) אין מוטלת על קק"ל חובה להקצות קרקעותיה לכלל הציבור.....	38	
ח(2) עקרון השוויון נסוג - לגבי קרקעות קק"ל - בפני ערכים ועקרונות אחרים.....	39	
ח(3) התייחסות לטענות העותרים לגבי תקנת הפטור.....	44	
אין בסעדים נשוא העתירות כדי להועיל לעותרים.....	46	ט.
אין ליתן צו ביניים בעתירות.....	47	י.
סוף דבר.....	50	יא.

בד בבד עם הגשתה, לבית המשפט הנכבד, של תגובה זו, המוגשת בבג"צ 9010/04 ובבג"צ 9205/04 (להלן בהתאמה - "עתירת המרכז הערבי" ו-"עתירת עדאלה", שיכוננו להלן יחדיו - "העתירות"), מומצא עותק הימנה ליתר בעלי הדין.

ההדגשות בתגובה זו הוספו, אלא אם נאמר במפורש אחרת.

לתגובה זו מצורף כרך נספחים ואסמכתאות.

בית המשפט הנכבד מתבקש על-ידי קרן קיימת לישראל (להלן - "קק"ל"), לדחות את העתירות, על הסף, ולחלופין - לגופן, וכן לדחות את הבקשות לצו ביניים, כהגדרתן בפרק י' להלן, מהטעמים המפורטים באותו פרק לתגובה זו.

## **א. מבוא**

### **"על קק"ל להיות קניין-עד, שאין לנגוע בו"**

חוזה המדינה, ד"ר בנימין זאב הרצל, נשיא ההסתדרות הציונית העולמית,

**בנאומו בפני הקונגרס הציוני החמישי, בעת ההחלטה על ייסוד קרן קיימת לישראל**

1. השנה היא שנת 1901. הקונגרס הציוני החמישי מתכנס בבזל. התנועה הציונית, בראשות חוזה המדינה, ד"ר בנימין זאב הרצל, עוברת משלב ההכרזות והצהרות הכוונה, אל שלב המהלכים המעשיים של גאולת האדמה בציון. התנועה הציונית מייסדת את קרן קיימת לישראל, על מנת שזו תשמש כזרוע רכישת הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית, קרקע שתהא "קניין-עד לעם היהודי", ולא תופקע לעולם מבעלותה של קק"ל.
2. 103 שנים אחר כך, ביום 29.6.2004, מחוקקת כנסת ישראל את חוק בנימין זאב הרצל (ציון זכרו ופועלו), תשס"ד-2004 (להלן - "חוק חוזה המדינה"), שתכליתו "עיצוב מדינת ישראל, מוסדותיה, יעדיה ודמותה בהתאם לחזונו הציוני" של חוזה המדינה. בית המחוקקים מבהיר, בעת חקיקת חוק חוזה המדינה, כי המפעל הציוני לא תם, וכי רבה הדרך עד להפיכתה של מדינת ישראל לביתו הלאומי של מרבית העם היהודי.
3. חודש אוקטובר 2004. לבית המשפט הגבוה לצדק של מדינת ישראל מוגשות שתי עתירות (בתגובה זו - "העתירות") המבקשות, למעשה, להפקיע את קרקעות קק"ל מידי העם היהודי, ולעשותן ככל קרקעות המדינה. במילים אחרות - העתירות מבקשות שמדינת ישראל תפנה עורף לחזונו של חוזה המדינה באשר לתפקיד המכריע שחייבות אדמות קק"ל למלא, לדורי דורות, בשרותו של העם היהודי.
4. חוזה המדינה וודאי לא שיער שבחלוף כמאה שנה יידרש בית המשפט הגבוה לצדק במדינה היהודית לדון בחוקתיות של בעלות קק"ל על קרקעות קק"ל, כנאמן הלאום היהודי, בעלות שהניחה את התשתית להקמתו של הבית הלאומי לעם היהודי בארץ ישראל.
5. כך גם נשיא המדינה המנוח, מר חיים הרצוג, בנאומו ההיסטורי מעל בימת העצרת הכללית של האומות המאוחדות, בשנת 1975, נגד הצעת ההחלטה הרואה בציונות גזענות, נאום שנסתיים בקריעת הצעת ההחלטה לגזרים, אף הוא לא שיער וודאי, שבחלוף דור אחד יידרש בית המשפט להכריע בשאלה האם אחד הגופים הציוניים המרכזיים חוטא בגזענות.

6. עניינן של העתירות בהקצאת קרקעות קק"ל, על-ידי מינהל מקרקעי ישראל (**להלן - "המינהל"**), ליהודים. העותרים מבקשים לגרום לכך, שקרקעות קק"ל תוקצינה לציבור הרחב. לאורכן ולרוחבן של העתירות נשזרה טענה מרכזית, עליה משליכים העותרים יהבם, לפיה קרקעות קק"ל הינן "משאבי קרקע ציבוריים", והן "רכוש הציבור כולו", דהיינו - אדמות מדינה לכל דבר ועניין. העותרים ממשיכים וטוענים, כי קרקעות קק"ל מוחזקות בידי המינהל "בתור נאמן הציבור ולמען הציבור כולו". טענה זו של העותרים שגוייה מיסודה, וממילא - גם הניתוח המשפטי הנסמך עליה - נטול בסיס.

7. מקרקעי קק"ל אינם מקרקעי המדינה. קק"ל לבדה הינה הבעלים של אדמותיה. הבעלות של קק"ל באדמות קק"ל הינה בעלות מלאה, פרטית, ונפרדת מן המדינה. קק"ל רכשה את כל האדמות המצויות בבעלותה מידי בעליהן הקודמים באמצעות כספים שנתרמו מעם רבבות היהודים ברחבי העולם, שאספו פרוטה לפרוטה, על מנת שכספים אלו ישמשו לרכישת קרקע בארץ ישראל, החזקתה והכשרתה עבור העם היהודי. נאמנותה של קק"ל אינה נתונה, ולא יכול שתהא נתונה, לציבור הישראלי כולו. נאמנותה של קק"ל שמורה לעם היהודי לבדו - למענו היא נוסדה ולמענו היא פועלת.

#### **ראו:** פרק ז' לתגובה זו.

8. למעשה, העותרים מבקשים שקרקעות קק"ל יינטלו ממנה, ויועברו לבעלותה של המדינה. או אז תהא המדינה מחוייבת, לשיטת העותרים, להקצות אדמות אלה גם למי שאינם יהודים. העותרים, שרוממות ערכי היסוד בפייהם, מבקשים שבית המשפט הגבוה לצדק יורה למדינה להפקיע כשניים וחצי מיליון דונם מידיה של קק"ל, ולהעביר את הקניין בהם לידי המדינה. העותרים לא הניחו בסיס, עובדתי או משפטי, להלאמה מרחיקת לכת שכזו.

9. מודעים למשמעויות מרחיקות הלכת של העתירות ולקשיים הניצבים בדרכם אם יצהירו, בריש גלי, על מאווייהם, בחרו העותרים לנסח את העתירות, מבחינה פורמלית, באופן שהן מכוונות, אך ורק, כלפי תקנה 27 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (**להלן - "תקנת הפטור"**), וכלפי "מדיניות המינהל". ברם, לא מדיניות המינהל והנחיותיו הפנימיות ולא תקנת הפטור הן שמונעות הקצאת קרקעות קק"ל לידי כלל הציבור. מארג חוקתי וחוקתי שלם, שימיו כימי המדינה, ותכניו הם תכניה של המדינה, מעגן את מעמדה של קק"ל, את תפקידה ההיסטורי הנמשך ביישוב יהודים בארץ-ישראל, כמו גם את חובתו של המינהל לפעול, בכל הנוגע להקצאת אדמות קק"ל, בהתאם לעקרונותיה של קק"ל, היינו - להקצות ליהודים בלבד.

10. בפרק ה' לתגובה זו, תסקור קק"ל את הוראות החקיקה הרלבנטיות, את תכליתן ואת המשמעויות הנגזרות מהן. חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית - הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952 (**להלן - "חוק המעמד"**), וחוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 (**להלן - "חוק קק"ל"**) מעגנים בחקיקה ראשית את מעמדה ואת תפקידה של ההסתדרות הציונית העולמית, וקק"ל בכלל זה. חקיקה זו היא קיום, אישור, מתן תוקף משפטי והכרה ממלכתית, בין היתר, בתפקידה של קק"ל כזרוע רכישת הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית.

11. חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 (**להלן - "חוק מקרקעי ישראל"**), חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 (**להלן - "חוק המינהל"**) והאמנה שנכרתה בשנת 1961 בין המדינה לבין קק"ל (**להלן - "האמנה"**) [1] מכירים במעמדה הנפרד והמיוחד של קק"ל ובמעמד העצמאי והפרטי של מקרקעיה, שאינם חלק ממקרקעי המדינה, ומבצרים אותם. שלושת החוקים האמורים והאמנה מטילים על המינהל חובה לנהל את אדמות קק"ל בהתאם להוראותיה ולתזכירה, הקובע כי אלה יעמדו לשימושם של

יהודים. שלושת החוקים האמורים ביקשו להמשיך ולקיים את מעמדן הנפרד של אדמות קק"ל, על הייעוד המיוחד הצמוד אליהן - היותן אדמותיו של העם היהודי.

12. מי שמבקש למנוע הקצאה של אדמות קק"ל ליהודים בלבד, חייב להתמודד עם דברי חקיקה אלה, וליתן טעם, מדוע יבוטלו אלה, כולם או חלקם. מה בצע לה למדינת ישראל - בחוק המעמד, בחוק קק"ל, באמנה, בהפרדה הקיימת, בגדרו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל, בין מקרקעי המדינה לבין מקרקעי קק"ל, באיסור הקבוע בחוק מקרקעי ישראל על מכירת קרקעות קק"ל ללא אישורה, ובחובה שהוטלה על המינהל לנהל אדמות קק"ל בהתאם להוראותיה ולתזכירה - אם קרקעות קק"ל תחשבנה ככל אדמות המדינה, ותשווקנה לכל דורש, בניגוד מוחלט לתכלית קיומה של קק"ל?

13. המשמעות - העיונית והמעשית - של טענות העותרים היא שבמדינת ישראל של שנות האלפיים אסור לגוף ציוני להיות בעלים של קרקעות, המיועדות לצרכי הציבור היהודי, ואסור לו להעמידן לרשות יהודים. לשיטת העותרים, אף שחלקן המכריע של הקרקעות בישראל הן קרקעות מדינה, המיועדות לאזרחיה כולם, חל איסור על קק"ל להיות בעלים של אדמות המיועדות ליהודים בלבד.

14. קיומו של מאגר קרקעות, שהוא קניין עד בידי העם היהודי, והמשמש ליישוב יהודים, הוא לא רק ערך יסוד בשיטתנו המשפטית, אלא הוא אקסיומה חוקתית במדינת ישראל - כאז כן עתה. אם במדינה היהודית, לא יותר לגוף ציוני להיות בעלים של קרקע, וליעדה לשימושם של יהודים בלבד, קשה להלום מהי משמעותו של בית לאומי לעם היהודי.

15. בפרק ב' להלן תסיר קק"ל את המסווה מעל העתירות, ותראה, כי לא "מדיניות" המינהל עומדת לבחינה, ולא תוקפה של תקנת הפטור, אלא תביעה לביטול מארג חוקתי וחקיקתי מפורש, שמשמעה הפקעת אדמות קק"ל.

16. בפרק ג' להלן תפרט קק"ל טענות מקדמיות, המצדיקות דחיית העתירות, על הסף.

17. תחילה, תבקש קק"ל מבית המשפט הנכבד להימנע מהכרעה בשאלות נשוא העתירות, שכן בהיותן ממוקמות בלב ליבם של צמתים אידאולוגיים, מכוננים, ובהם - אופייה וזהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, האחריות ההדדית ושותפות הגורל שבין העם היהודי בתפוצות לבין העם היושב בציון, משטר הקרקעות בישראל ומרקם היחסים שבין מגזרי האוכלוסיה הישראלית - ראוי שהן תלובנה ותתבררנה, תוך כדי דיון ציבורי, אידאולוגי, חברתי ופוליטי וראוי שההכרעות לגביהן תתקבלנה על-ידי בית המחוקקים. כנסת ישראל דנה, מעת לעת, בסוגיות נשוא העתירות ואף דחתה הצעות חוק שביקשו לגרום להקצאת קרקעות קק"ל לציבור הרחב. משאמרה הכנסת דברה, מפורשות, בשאלות אלה, והיא ממשיכה לדון בהן, אין זה ראוי שבית המשפט הנכבד ישמש זירה מקבילה להתגוששות אידאולוגית-חברתית-פוליטית זו.

18. עוד תראה קק"ל, כי העותרים מבקשים מבית המשפט הנכבד הכרעה המתייחסת לכל קרקעות קק"ל ולכלל ההתיישבות היהודית באדמות קק"ל. העותרים אינם מסתפקים בכך, אלא מבקשים להורות למינהל "לנהוג בשוויוניות בקבלת כל החלטה בנוגע לכל קרקע הנתונה לניהולו עפ"י חוק". לא סעד קונקרטי נתבקש בעתירות ולא פתרון למצוקה מקומית. אל לו לבית המשפט להידרש לעתירות שהן כוללניות, כלליות ומופשטות מכדי שיינתן בהן סעד, ובפרט נוכח העובדה שבעיות קונקרטיות נפתרות, מעת לעת, בדרך של הסכמה, תוך שמירה על האינטרסים של כל המעורבים, מבלי שהדבר דורש יצירה של סכסוך בין מגזרים.

19. נכון, ראוי וצודק יהיה לדחות העתירות, על הסף, גם בגין השיהוי הקיצוני בו הן לוקות. הקצאת קרקעות קק"ל ליהודים, על-ידי המינהל, ימיה כימיו של המינהל, ואף למן התקנת תקנת הפטור חלף יותר מעשור. כל יום שהעותרים השתהו, משך עשרות שנים, הגדיל את הנזק הבלתי הפיך שעלול להיגרם לקק"ל, ולתורמיה, אם תתקבלנה העתירות, הלוקות בשיהוי חסר תקדים. אם מסירים את המסווה מעל ניסוחם הפורמלי של הסעדים המבוקשים בעתירות, צצה ומתעוררת גם שאלת סמכותו של בית המשפט הנכבד לדון בעתירות בנוגע להקצאת הקרקעות של קק"ל, שבהיותה גוף וולונטרי, ובעלים פרטי של קרקע, אינה גוף ציבורי הממלא תפקיד ציבורי על פי דין.
20. בפרק ד' לתגובה זו, תעמוד קק"ל, בקיצור נמרץ, על ציוני הדרך המרכזיים בתולדותיה, תוך הדגשת התפקיד והייעוד שלשמשם היא נוסדה. מסקירה זו עולה, כי הטלת חובה על קק"ל להקצות מנכסיה גם למי שאינם יהודים, תחתור תחת תמצית קיומה והווייתה של קק"ל, ויהיה בה משום הפניית עורף של מדינת ישראל ליהדות התפוצות.
21. באותו פרק נראה עוד, כי אין שחר לטענות העותרים, לפיהן שני מיליון דונם מקרקעות קק"ל נמסרו לה על-ידי המדינה, וכי לכן הן "רכוש הציבור כולו". חלק גדול מקרקעות קק"ל נרכשו מבעלים פרטיים בתקופת השלטון התורכי על ארץ-ישראל, ובהמשך בתקופת המנדט הבריטי. מדובר בלמעלה מיליון דונם. בנוסף, בשחר ימיה של המדינה, רכשה קק"ל מהמדינה כמיליון ורבע דונם, בכסף מלא. המדובר בעסקה קניינית לכל דבר ועניין, שמכוחה עברה הבעלות המלאה והשלמה לידי קק"ל, ולמדינה אין נחלה או חלק באדמה זו.
22. פרק ה' לתגובה זו יוקדש, כאמור, לסקירה של החקיקה הרלבנטית לענייננו.
23. בפרק ו' תטען קק"ל כי אופן הניהול של קרקעות קק"ל על-ידי המינהל מוגן על-ידי סעיף שימור הדינים, שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
24. כאמור, קק"ל תראה בפרק ז' להלן, כי מקרקעיה אינם מקרקעי המדינה, וכי נאמנותה של קק"ל אינה נתונה לציבור בכללותו, אלא שמורה לעם היהודי לבדו.
25. פרק ח' לתגובתה של קק"ל יתייחס לטענת האפליה הנשמעת מפי העותרים.
26. שוויון אין משמעו מתן זכות לפלוני להתיישב דווקא באדמתו של אלמוני. כשם שיהודי אינו זכאי להתגורר דווקא על אדמות ווקף מוסלמי, כך גם מי שאינו יהודי אינו זכאי לבור לו דווקא קרקע השייכת ללאום היהודי על מנת לממש את זכותו לשוויון.
27. קק"ל תטען, כי אין מוטלת עליה חובה להקצות מקרקעותיה למי שאינם יהודים. ככל שהדברים נוגעים לאדמות קק"ל, הטלת חובה להקצותן ליהודים ולשאינם יהודים לא תוביל אך לשיבוש של סדרי פעילותה ומשימותיה של קק"ל, או לפגיעה בהם, אלא תאיין, כליל, את תפקידה הייחודי של קק"ל כבעלים של קניין עד לעם היהודי. הטלת חובה כאמור שקולה להכרזה על אי-חוקיותה של קק"ל, כמו גם אי-חוקיותן של התרומות שרובות יהודים הרימו לגאולת הקרקע, משך למעלה ממאה שנה.
28. קק"ל תוסיף ותראה, כי פעילותה לרכישת קרקעות מכספי העם היהודי, לטובתו של העם היהודי, והקצאתן ליהודים, מבטאת את עקרונות היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית, וכי ערך השוויון, גם לו חל על אדמות קק"ל, נסוג מפני עקרון זה. כמו כן, תצביע קק"ל על כך שהעותרים לא טרחו להתמודד עם זכות

הקניין של קק"ל, של תורמיה, ושל העם היהודי כולו, אף שזכויות אלה הן זכויות יסוד, שעוגנו במפורש בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

29. קק"ל תתייחס גם, למען הזהירות, לטענות העותרים לגבי חוקיותה של תקנת הפטור. קק"ל תראה, כי תקנת הפטור הותקנה כדין, ובסמכות, כי היא אינה פוגעת בשוויון, ולמצער - כי היא עומדת במבחני פסקת ההגבלה.

30. בפרק ט' לתגובה זו תראה קק"ל, כי מתן הסעדים נשוא העתירות, באופן הפורמלי שבו נוסחו, לא יצמיח לעותרים תועלת. לביטול תקנת הפטור תהיינה תוצאות קשות, אך לא יהא בה מזור לטרוניות העותרים - שכן אין בכך כדי לחייב הקצאת אדמות קק"ל למי שאינם יהודים. ביטול תקנת הפטור אינו משחרר את המדינה מחובתה, כלפי קק"ל, לנהל את אדמות קק"ל, בהתאם לתזכירה של קק"ל. חובת המדינה כלפי קק"ל, בהקשר זה, קבועה, בין היתר, בחוק המינהל ובאמנה.

31. יתרה מכך, אדמות קק"ל תיוותרנה אדמותיה, בין אם תקנת הפטור תיוותר על כנה, ובין אם לאו. זכותה של קק"ל, כבעלים של קרקע, לקביעת השימוש שיעשה בה, תעמוד לה לקק"ל, יהא אשר יהא מעמדה של תקנת הפטור. אם ייקבע, בניגוד לעמדתה של קק"ל, כי המינהל אינו רשאי לשווק קרקעות קק"ל ליהודים בלבד, תאלץ קק"ל לשווק קרקעותיה, בעצמה, כמתחייב מתפקידה כזרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית וממחויבותה לפעול לשמירת הקניין של העם היהודי, תוך נאמנות לתורמיה.

32. הפסקת ניהול מקרקעי קק"ל על-ידי המינהל היא צעד מרחיק לכת ויוודעו לה השלכות היסטוריות. הפסקה כאמור כמוה כהתנכרות של המדינה ליהדות התפוצות, למפעל הציוני של גאולת הארץ ולשותפות הגורל שבין העם היהודי לעם היושב בציון, אותה שותפות גורל שאפשרה את הקמתה של המדינה, עיצבה את גבולותיה ואת דמותה. צעד כזה עלול לפגוע, באורח קשה, בהתגייסותה של יהדות התפוצות למען אינטרסים של מדינת ישראל.

33. בפרק י' תעמוד קק"ל על הטעמים המצדיקים דחיית הבקשות לצו ביניים.

34. פרק יא, סוף דבר, יחתום את תגובתה של קק"ל לעתירות.

## **ב. הסרת המסווה מעל העתירות - לא "מדיניות" המינהל עומדת לבחינה ולא תוקפה של חקיקת משנה, אלא תביעה לביטול מארג חוקתי וחקיקתי מפורש שמשמעה הפקעת אדמות קק"ל**

35. ניסוחן של העתירות תמים הוא. ליתר דיוק - מיתמם. תוכן של העתירות אינו כבד.

36. הלבוש החיצוני של העתירות הוא פרוזאי. המעיין בהן עלול לקבל את הרושם, שעניינן של העתירות בתקנה בתקנות חובת המכרזים שהותקנה, לטענת העותרים, תוך חריגה מהחוק המסמיך, ובמדיניות שגיבש לעצמו המינהל, המעוגנת בנהלי עבודה פנימיים; משל היו העתירות ככל העתירות הנשמעות, מדי יום, בפני בית המשפט הנכבד.

37. ולא היא.

38. המהות האמיתית של העתירות שונה בעליל. העותרים מבקשים לבטל את מעמדה, ייעודה ותפקידה של קק"ל, ומבקשים לכפות על קק"ל להעמיד לשימוש הכל את קרקעות קק"ל, שנרכשו על-ידי קק"ל במטרה מוצהרת לשמש פקדון עולם בידי העם היהודי, לדורותיו.
39. המצג שעולה מהעתירות, מותיר הרושם, שמדיניות המינהל, בדבר הקצאת אדמות קק"ל ליהודים, נולדה עם התקנת תקנת הפטור בשנת 1993, והעותרים אכן מצרפים נהלים של המינהל מהשנים 1996, 2000, 2001 (נספחים ע/2 - ע/4 לעתירת עדאלה).
40. ברם, הקצאת אדמות קק"ל ליהודים על-ידי המינהל נעשית למן היווסדו של המינהל, לפני למעלה מארבעים שנה.
41. לא מדיניות המינהל והנחיותיו הפנימיות, ולא תקנה מתקנות חובת המכרזים, הן שמונעות הקצאת קרקעות קק"ל לידי כלל הציבור הישראלי.
42. מארג חוקתי וחקיקתי שלם, שימיו כימי המדינה, ותכניו הם תכניה של המדינה, מעגן את מעמדה של קק"ל. מארג חוקתי וחקיקתי זה מעגן את תפקידה ההיסטורי הנמשך של קק"ל ביישוב יהודים בארץ ישראל, פיתוח התיישבותם והתבססותם בה, כמו גם את חובתו של המינהל לפעול, בכל הנוגע לאדמות קק"ל, בהתאם לעקרונות של קק"ל, קרי - התיישבות יהודים.
43. העותרים הסתירו בעתירותיהם את המשמעות של שלל דברי החקיקה החיוניים להכרעה בעתירות. העותרים, אף שהם ערים לקיומם של דברי חקיקה אלה, העדיפו לכוון חיציהם אל המטרה הקלה, והנוחה, כביכול - מדיניות פנימית של המינהל ותקנת הפטור. העותרים העדיפו, וסיבותיהם עימם, לא להתמודד, כהוא זה, עם המשמעויות של הוראות הדין האמורות.
44. **תהום עמוקה פעורה בין הניסוח הפורמלי של הסעדים בעתירות לבין התוצאה המעשית שהעותרים מייחלים לה, כמו גם לבין ההנמקות בעתירות המיועדות לבסס אותה תוצאה.**
45. בעתירת עדאלה מבוקשים שני סעדים: "לבטל את מדיניותו של המשיב מס' 1 [המינהל - הח"מ], הקובעת כי, רק יהודים יהיו זכאים להשתתף במכרזים שהוא עורך ומנהל במקרקעין של קרן הקיימת [כך במקור - הח"מ] לישראל" (סעד מס' 2 לעתירת עדאלה) ו-"לבטל תקנה 27 לתקנות חובת המכרזים..." (סעד מס' 1 לעתירת עדאלה).
46. בעתירת המרכז הערבי הגדילו העותרים עשות. אפילו תקנת הפטור נשמטה מהסעדים המבוקשים בגדרה, ונתבקש ביטול של "מדיניותו" של המינהל "לפיה ערבים מנועים מלהשתתף במכרזים, שהוא עורך לשיווק קרקעות הקרן הקיימת לישראל...". ומתן הוראה למינהל לנהוג "בשוויניות בקבלת כל החלטה בנוגע לכל קרקע, הנתונה לניהולו עפ"י חוק" (סעדים מס' 1 ו-2 לעתירת המרכז הערבי).
47. ברור עם זאת, והדברים עולים מהעתירות, שהעותרים מבקשים, למעשה, בסופן של עתירות, שבית המשפט הגבוה לצדק יורה לקק"ל ולמינהל, לשווק את קרקעות קק"ל גם למי שאינם יהודים. בהקשר זה, העותרים טוענים, בהרחבה, כי המגזר הערבי שרוי במצוקת קרקע ודיור, ובין היתר, כי מכח העקרון של צדק חלוקתי חובה על המינהל לשווק את קרקעות קק"ל גם למי שאינם יהודים (כמפורט בפרק ז' להלן, קרקעות קק"ל



הינן קרקעות פרטיות, שנקנו בכספי העם היהודי, על מנת שימשו קניין עד בידי העם היהודי, ולא קרקעות המדינה וגם משום כך העתירות, המניחות אחרת, נטולות בסיס).

**ראו:** ע' 7-9, 16-17 לעתירת המרכז הערבי; ע' 13-18, 30-33 לעתירת עדאלה.

48. טענותיהם של העותרים עומדות בניגוד גמור לתכלית קיומה של קק"ל, להתחייבויות שנטלה על עצמה כלפי תורמיה, לאמנה שבין המדינה לבין קק"ל, המסדירה את מערכת היחסים בין השתיים, לחקיקה המפורשת שיצאה מלפני בית המחוקקים, ולאקסיומה הקונסטיטוציוניות של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. כל אלה מעגנים את סמכויותיה של קק"ל ואת חובותיו של המינהל כלפיה.

49. מגילת העצמאות הכריזה על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל וקבעה, בין השאר, כי: "אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב הישוב בעליה ובבניין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל" (ע"ר תש"ח 1, פסקה 17) [2].

50. על מנת ליצוק תוכן ממשי לעקרון היסוד, המפורט במגילת העצמאות, שמהווה תשתית מכוונת להקמת המדינה, נחקקו חוקים שנותנים תוקף סטטוטורי להמשך פעילותה של קק"ל כגוף הרוכש קרקעות ומעמידן לשימושם של יהודים בארץ ישראל, גם לאחר הקמת המדינה.

51. חוק המעמד, חוק קק"ל, חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל, כולם כאחד, הינם דברי חקיקה מפורשים, שמעגנים את תפקידה הנמשך של קק"ל ביישוב יהודים על אדמותיה בארץ ישראל, ומעניקים לתפקיד זה הכרה חוקתית וחוקית פורמלית של מדינת ישראל. חיקוקים אלה נועדו ליתן תוקף ולשמש מכשיר לביצוע, בפועל, של האמנה שנכרתה בין המדינה לבין קק"ל ביום 28.11.1961 ("פ תשכ"ח 1597) (בתגובה זו - "האמנה") [1].

52. בשנת 1952 נחקק חוק המעמד, המתייחס להסתדרות הציונית העולמית (קק"ל היא זרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית). המדינה וההסתדרות הציונית העולמית סברו, כי תפקידו של העם היהודי בסיוע למדינה לא תם. ההיפך הוא הנכון - מדינת ישראל חזרה בחוק המעמד על העקרון שהמדינה היהודית פתוחה לקליטת כל יהודי השואף לעלות אליה, תוך שהיא מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כגוף הפועל לגאולת הקרקע, לקליטת עולים, לפיתוחה של הארץ ולהמשך ההתיישבות היהודית בה.

53. התזכיר של קק"ל קובע, כי מטרתה העיקרית של קק"ל הינה רכישת קרקעות "לשם יישוב יהודים" על אדמות קק"ל. התזכיר של קק"ל אושר ביום 9.5.1954 על-ידי שר המשפטים, שהוסמך לעשות כן במפורש בחוק קק"ל ("פ תשי"ד 1196) [3]. חוק קק"ל הסדיר את הקמת קק"ל בתור "גוף מואגד בישראל להמשכת פעולות החברה הקיימת שנוסדה והואגדה בגולה" (סעיף 2). בכך ניתנה גושפנקא של המחוקק ושל הממשלה לפעולותיה של קק"ל לרכישת קרקע לצרכי התיישבות יהודית.

54. ביום 28.11.1961 נחתמה כאמור האמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל [1]. האמנה קובעת שמינהל מקרקעי ישראל ינהל את אדמות קק"ל "בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של הקרן הקיימת לישראל" (סעיף 4).

55. האמנה נכרתה רק לאחר שנחקקו, בצוותא חדא, שלושת החוקים המניחים יסוד למשטר הקרקע בישראל - חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל. שלושת החוקים הללו

עוסקים בסוגים שונים של מקרקעי ישראל - הן במקרקעי המדינה, שהם בבעלות המדינה, והן במקרקעי קק"ל, שהם בבעלות קק"ל.

56. שלושת החוקים האמורים שומרים על ההפרדה בין מקרקעי המדינה, לבין מקרקעי קק"ל. חוק יסוד: מקרקעי ישראל קובע, כי מקרקעי ישראל הם "המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל" (סעיף 1). חוק היסוד קובע, כי הבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר. חוק מקרקעי ישראל קובע חריגים לאיסור על העברת בעלות במקרקעי ישראל ומציין כי "ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה" (סעיף 2). חוק המינהל מורה למינהל, בין היתר, לנהל גם את קרקעות קק"ל. בדברי ההסבר לחוק המינהל הובהר, כי תכליתו של החוק היא להקנות למינהל ולמועצת מקרקעי ישראל "את המעמד החוקי הדרוש להם לביצוע תפקידיהם לפי האמנה", העומדת להיכרת בין המדינה ובין קק"ל.

**ראו:** הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ה"ח 36 [4]; הצעת חוק מינהל מקרקעי העם, תשי"ט-1959, ה"ח 430 [28].

57. בפרק ה' להלן, תסקור קק"ל את הוראות החקיקה האמורה, את תכליתן, ואת המשמעויות הנגזרות מהן. המסקנה היא שמי שמבקש לבטל את "המדיניות", כביכול, של המינהל לגבי הקצאת אדמות קק"ל ליהודים בלבד חייב להתמודד עם דברי חקיקה אלה, ולהראות טעם, מדוע יבוטלו אלה, כולם או חלקם.

58. העותרים מבקשים, למעשה, שהמדינה תפקיע מידי קק"ל את אדמותיה, ותנהג בהן, ככל קרקע אחרת של המדינה. העותרים לא הצביעו על כל עילה ובסיס להפקעה כאמור, וכפי שנראה בפרק ז' להלן, דרישה זו משוללת יסוד.

59. העותרים העדיפו להצניע, לשון המעטה, את העובדה, שכיוון שהעתירות מתייחסות לכל קרקעות קק"ל הרי שעל כף המאזניים מונחות שאלות יסוד הנוגעת לתמצית קיומה של מדינת ישראל ודמותה - עתידו של המפעל הציוני ושל גורל ההתיישבות היהודית בארץ ישראל על קרקעות קק"ל - והלגיטימציה להמשך קיומם. המהות האמיתית של העתירות משמעה גדיעת זרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית, שהיא מייצגו של העם היהודי לדורותיו, בטענה כי המפעל הציוני נגוע בגזענות פסולה. האם ההיסטוריה של האומה היהודית מאפשרת לזנוח את המשימה של המוסדות הציוניים להבטיח מאגר קרקעות שיעמוד לעולם ועד לטובת הלאום היהודי בארץ ישראל? האם העם היושב בציון רשאי ויכול, בדיעבד, להפנות עורף לצוואתם של רבבות התורמים שהועידו את תרומותיהם לתכלית ברורה ומפורשת של רכישת קרקע למטרת התיישבות יהודית בארץ ישראל? האמנם "ציונות היא גזענות", בשנות האלפיים במדינת ישראל? האם סר חינוך של התנועה הציונית ומוסדותיה? האם בית המשפט הגבוה לצדק במדינה היהודית ייטול על עצמו את התפקיד של הכרזה מעין זו? אלה השאלות האמיתיות שהעותרים מניחים לפתחו של בית המשפט הנכבד.

60. ברור, אפוא, שהעתירות, בנוסחן הנוכחי, אינן משקפות את מאווייהם של העותרים, ואינן משקפות את השאלות שהן באמת שנויות במחלוקת.

## ג. טענות מקדמיות המצדיקות דחיית העתירות, על הסף

### (1) ראוי שבג"צ יימנע מהכרעה בסוגיות המכוננות והרגישות שהעתירות מעלות

61. העתירות ממוקמות בלב ליבם של צמתים אידאולוגיים, מכוננים. הן מחייבות דיון והכרעה בשאלת אופייה וזהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, באחריות ההדדית ובשותפות הגורל שבין העם היהודי בתפוצות ומוסדותיו לבין העם היושב בציון, במרכזו של משטר הקרקעות בישראל ובמרקם היחסים שבין מגזרי האוכלוסיה הישראלית.
62. שאלות אלה ראוי שתלובנה ותתבררנה תוך כדי דיון ציבורי - אידאולוגי, חברתי ופוליטי - וראוי שההכרעות בהן תתקבלנה על-ידי בית המחוקקים.
63. עמד על כך כבוד הנשיא פרופ' א' ברק, כדלקמן:

"עם זאת, ראוי להן לבעיות האלה שתתבררנה קודם כול בגזריה של החברה הישראלית כולה. אף שבית המשפט אנוס לעיתים לפתור את ההתנגשות בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, אינני סבור שבית המשפט הוא המוסד הממלכתי הצריך ליצור בעניינים אלה קוסנסוס [כך במקור - הח"מ] במקום שאינו קיים. העובדה שסוגיה מסוימת היא שפיטה - ובוודאי שההכרעה בהתנגשות בין ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית היא שפיטה, שהרי היא אמת מידה לפרשנות הדין ולחוקתיות החוק - העובדה שסוגיה מסוימת היא שפיטה אינה אומרת שהפתרון השיפוטי הוא הפתרון הטוב מבין הפתרונות האפשריים. לא כל בעיה שאפשר לפתור אותה בכלים שיפוטיים ראוי לפתור אותה בכלים שיפוטיים. אנחנו מבחינים בין שפיטות נורמטיביות לשפיטות מוסדיות.

רבות הסוגיות וסוגיתנו שלנו כלולה בהן, שהפתרון הראוי להן הוא קודם כל חברתי ופוליטי. אכן, ראוי להם לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית שייבחנו על ידי בני החברה הישראלית, בין במסגרות פוליטיות, בין במסגרות חברתיות אקדמיות."

**ראו:** "רב שיח ציבורי: מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (עורך: רון מרגולין, האיגוד העולמי למדעי היהדות בשיתוף עם קרן אבי-חי, התשנ"ט), בע' 15 [5].

64. פרופ' ר' גביזון הביעה דעה דומה במאמרה "מדינה יהודית ודמוקרטית: זהות פוליטית, אידאולוגיה ומשפט", עיוני משפט י"ט (תשנ"ה) 631, בע' 680 [6], כדלקמן:

"לטעמי, דיון זה מוכיח יותר מכל מה שנאמר קודם, כי לא יהיה טוב אם השאלות האידאולוגיות הטעונות האלה יתורגמו לשאלות משפטיות שראוי להכריע בהן בבית המשפט.

המחוקק מתוך תבונה, או מתוך הכרה באילוציו, לא ניסה להסדיר את סוגיית השוויון ולכן לא יצר מתיחות של ממש בין יהודיות ובין דמוקרטיות כמאפיינים של המדינה. לא קיימנו עד עתה בארץ דיון אידאולוגי ממשי בסוגיות אלה..."

65. בית המשפט הגבוה לצדק נמנע מלהעביר תחת שבט ביקורתו עניינים שלגביהם קיים מוסד אחר, מתאים יותר, שישמש זירה לליבונם ולהכרעתם. כך, למשל, נקבע בבג"צ 8666/99 תנועת נאמני הר-הבית נ' רובינשטיין, פ"ד נד(1) 199, 203, כי:

"הר-הבית הוא, כאמור, מקום יחיד במינו, אך אין הוא מקרה יחיד במינו מבחינת הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות. יש סוגים של מקרים בהם בית המשפט, אף שיש לו סמכות, מונע עצמו מביקורת שיפוטית. אלה הם, בראש ובראשונה, מקרים שיש

להם אופי מדיני מובהק. אכן, גם במקרים כאלה יכול בית-המשפט, מבחינה נורמטיבית, לפסוק אם החלטה מדינית מותרת על פי הדין (ולכן היא חוקית) או אסורה על פי הדין (ולכן היא בלתי חוקית), אך, מבחינה מוסדית, במקרים כאלה קיים מוסד אחר המתאים יותר מבית המשפט, על פי עקרונות המשטר הדמוקרטי ועל פי מהות המוסד, לקבל הכרעה. אלה הם, בלשון מקובלת, מקרים של אי-שפיטות מוסדית."

**וכן ראו:** בג"צ 4481/91 מנכ"ל תנועת "שלום עכשיו" ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(4) 210, 215; בג"צ 24/86 הרב כהנא נ' הלל ואח', פ"ד מ(4) 393, 399; בג"צ 9070/00 ח"כ לבנת נ' ח"כ רובינשטיין, פ"ד נה(4) 800, 811.

66. לא זו בלבד, שלשאלות נשוא העתירות ראוי להתלבן כדרך שמלבנים שאלות אידאולוגיות-חברתיות-פוליטיות, המצויות בלב הווייתה של המדינה, אלא שמעצם טבען - הכרעה שיפוטית אינה הולמת אותן. יפים לענייני הדברים הבאים:

**"... דרכו של בית המשפט היא דרכה של הגילויטינה: חיתוך חד, קביעה נחרצת, הכרעה לכאן או לכאן, זכאי וחייב, טוב ורע, שחור ולבן, צד זוכה וצד מפסיד. אם זה טיבו של התהליך, ממילא לא נכניס למכונת המשפט אלא נושאים שניתן וראוי להכריע בהם כך בדרך נחרצת. ואילו נושאים שיש לעגלם, להתפשר בהם, לחיות על דרך ויתורים ובשיטה של תן וקח, נשאיר אותם להכרעתן של מערכות נורמטיביות אחרות."**

**ראו:** בג"צ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה, פ"ד מט(1) 758, 825.

**השוו:** בג"צ 288/00 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 719-720.

67. ראוי, אפוא, שבית המחוקקים ידון ויכריע בסוגיות המתעוררות, במלוא חריפותן, בעתירות, והכנסת אכן עושה כן. סוגיות אלה מצויות בלב הויכוח האידאולוגי-חברתי-פוליטי שמתנהל בכנסת. אין מדובר בנושאים שהכנסת שמטה מידיה הדיון בהם, או בנושאים שוליים, שנדחקים לשולי הדיון הציבורי. ההיפך הוא הנכון - מדובר בסוגיות המעסיקות את בית המחוקקים, באופן תדיר.

68. הצעות חוק, הנוגעות במישרין לעניינים נשוא העתירות, הועלו בכנסת - חלקן נדחו, וחלקן עדיין תלוי ועומד.

69. כך, למשל, ביום 15.3.2004 הונחה על שולחן הכנסת, על-ידי ח"כ ואסל טאהא, ח"כ עזמי בשארה וח"כ ג'מאל זחאלקה, הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון - איסור הפליה בהחלטות המועצה), תשס"ד-2004 (פ/2044) [7]. בדברי ההסבר להצעת החוק האמורה ציינו מגישי ההצעה, כי מטרתה להוסיף סעיף לחוק המינהל "הקובע כי מועצת מינהל מקרקעי ישראל בקבלת החלטותיה לא תפלה כל אדם בשל ... גזעו, לאומו, דתו, ...".

70. יושם אל לב כי תוכנה של הצעת החוק האמורה דומה להפליא לסעדים המבוקשים בעתירות, והוא זהה כמעט לחלוטין לנוסח של אחד הסעדים המבוקשים בעתירת המרכז הערבי, בזו הלשון: "מדוע לא ינהג [המינהל - הח"מ] בשוויוניות בקבלת כל החלטה בנוגע לכל קרקע, הנתונה לניהולו עפ"י חוק" (סעד מס' 2 לעתירת המרכז הערבי).

71. הצעת החוק האמורה נדונה ביום 20.10.2004, לאחר שהוגשו העתירות, והיא נדחתה על-ידי הכנסת [8].

72. כמו כן, הונחה על שולחנה של הכנסת, ביום 30.6.2003, הצעת חוק שכותרתה - הצעת חוק קרן קיימת לישראל (ביטול החוק) (תיקוני חקיקה), תשס"ג-2003 (להלן - "הצעת חוק ביטול קק"ל") (פ/992) [9]. הצעת חוק ביטול קק"ל הוגשה לכנסת על-ידי ח"כ עזמי בשארה, ח"כ ג'מאל זחאלקה וח"כ ואסל טאהא. למיטב ידיעתה של קק"ל, הצעת חוק ביטול קק"ל עודה תלויה ועומדת בפני הכנסת.
73. בהצעת חוק ביטול קק"ל ביקשו מי שרואים עצמם כנציגי המגזר הערבי בכנסת - אותו מגזר שבשמו הוגשו העתירות - להביא, בין היתר, לאותה תוצאה מקווה, לשיטתם, של הקצאת אדמות קק"ל גם למגזר הערבי. הצעת חוק ביטול קק"ל מבקשת להביא לביטול חוק קק"ל, חוק המעמד, וסעיפים שונים בחוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל.
74. ההנמקות והטעמים שעומדים ביסוד הצעת חוק ביטול קק"ל דומים ביותר להנמקות ולטעמים שביסוד העתירות. כך, מסבירים מגישי הצעת חוק ביטול קק"ל [9], כי:
- "הצעת חוק זו מבקשת לבטל את המעמד המיוחד שהעניק המחוקק לקרן הקיימת לישראל, קרן היסוד, ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לארץ ישראל.
- מקורו של המעמד המיוחד שהוענק למוסדות אלה, נעוץ בתקופת ה"ישוב", ומעוגן באידאולוגיה הציונית ולא בצרכים אזרחיים או ממלכתיים....
- מהותם של מוסדות אלה הוא שירות "העם היהודי". כאשר הם מקבלים מעמד מעין "ממלכתי", משתמשת בהם המדינה כזרוע שלה, ודרך כך מתאפשרת אפליית האזרחים הלא יהודים - בני המיעוט הערבי במדינה. אפלייה זו בולטת במיוחד בכל הקשור בשאלת הקרקעות וההתיישבות".
75. אין זו הפעם הראשונה שהצעת חוק מעין זו מוגשת לכנסת; קודמתה - נדחתה אף היא [10].
76. יתרה מכך, כבר בעת חקיקתו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל, נציגים של המפלגה הקומוניסטית הישראלית (מק"י) בבית המחוקקים דרשו, כי חוק היסוד ילאים את מקרקעי קק"ל ויעשם מקרקעי המדינה, על מנת שישמשו את אזרחיה כולם, ללא הבדל "דת ולאום". הצעה זו נדחתה וחוק יסוד: מקרקעי ישראל שמר ושומר על הבעלות הנפרדת של קק"ל בקרקעותיה.
- ראו:** ד"כ 29 (תש"ד) 1916, 1923 [11].
77. ברור מהמפורט לעיל, שחברי כנסת ערביים סבורים שהמארג החקיקתי הנזכר לעיל מעגן, במפורש, את הקצאת קרקעות קק"ל, על-ידי המינהל, ליהודים, וכי נדרש ביטולו של כל המארג החקיקתי האמור לעיל, על מנת להסיר את האפליה הנטענת. בניגוד לרושם העולה מהעתירות, ברור לחברי כנסת ערביים, כי אין די בביטולה של תקנת הפטור, או בביטול "מדיניות" גרידא, כדי להביא להקצאת קרקעות קק"ל לכלל אזרחי המדינה.
78. עוד ברור, שנציגים של המגזר הערבי בחרו בעבר, ובוחרים עדיין, לנהל את המערכה על דמותה של המדינה, במקום הראוי לכך - הוא בית המחוקקים. העובדה שהצעות חוק מעין אלה נדחו, עד כה, אינה מצדיקה העברת זירת הדיון אל תוככי בית המשפט הגבוה לצדק.
79. הכנסת דנה, מעת לעת, בסוגיות נשוא העתירות, והיא סבורה שהחקיקה הציונית היא חקיקה שרירה וקיימת, המהווה חלק בלתי נפרד מדמותה של המדינה, גם בימינו אנו.

80. מורשתם של חוזה המדינה, של ההסתדרות הציונית העולמית ומפעל הציונות ממשיכים להוות "אבן יסוד בזהותה של מדינת ישראל". רק לאחרונה, ביום 29.6.2004 הצהירה כנסת ישראל, בחקיקתו של חוק חוזה המדינה, כי המשימה הציונית לא תמה, וכי יש לפעול לעיצוב "מדינת ישראל, מוסדותיה, יעדיה ודמותה בהתאם לחזונו הציוני" של מייסד ההסתדרות הציונית העולמית.

**ראו:** סעיף 1 לחוק חוזה המדינה; דברי ההסבר להצעת חוק בנימין זאב הרצל (ציון זכרו ופועלו), התשס"ד-2004, ה"ח 116 [12].

81. פעילותה של קק"ל, אדמותיה וייעודה הן חלק עיקרי בחזון הציוני, ובהגשמתו.

82. לא זו בלבד שכנסת ישראל והחברה הישראלית לא זנחו את הרעיון הציוני, אלא שהן פועלות, גם כיום, להנחלתו של חזון זה לדורות הבאים, ולעיצוב דמותה של המדינה, לאורו.

83. משהכנסת אמרה דברה, מפורשות, בשאלות אלה, והיא ממשיכה לדון בהן, אין זה ראוי שבית המשפט הנכבד ישמש זירה מקבילה להתגוששות אידאולוגית-חברתית-פוליטית זו.

## ג(2) אופיין הכוללני של העתירות

84. מקדמא דנא שומר בית המשפט הגבוה לצדק על הדרישה האלמנטרית לקונקרטיות ולספציפיות של הסעדים המתבקשים בעתירות, הנדונות בפניו. לאמור, בית המשפט לא יידרש לעתירה שהינה מופשטת, כוללנית וכללית מכדי שיינתן בה סעד.

**ראו:** בג"צ 1901/94 לנדאו נ' עירית ירושלים, פ"ד מח(4) 403, 410.

85. בית המשפט אינו מורה לרשות על החלפת מדיניות מסוימת, במדיניות אחרת. בית המשפט אינו יושב על המדוכה במטרה להוציא מלפניו נורמה כללית, חובקת-כל. הנורמות שקובע בית המשפט הן לעולם מסקנה הנלמדת מתוך הכרעה קונקרטית, בסכסוך קונקרטי. בית המשפט מושך ידיו מדיונים בעניינים שהינם במובהק, ובמכוון, בעלי אופי מופשט וכוללני. בית המשפט נדרש לסכסוכים קונקרטיים וספציפיים, שהסעד בצידם הוא ספציפי וקונקרטי. בית המשפט עמד על מאפיין זה של ההליך השיפוטי פעמים רבות, בקובעו:

"יש ובית המשפט גם יעיר, תוך דיון במחלוקת קונקרטית מה הדרך הנכונה בה צריכה רשות זו או אחרת לפעול, אולם כאשר מובא בפנינו נושא כללי וכוללני, יהיה חשוב ככל שיהיה, שאיננו אלא הצגת המדיניות הכוללת הרצויה, הא ותו לא, אין אנו רואים את הנושא בתחומנו."

**ראו:** בג"צ 2926/90 בן חיים נ' קבוצת דגניה א', אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, ואח', פ"ד מו(4) 622, 626.

"שלושה המה עיקרים היוצרים הכרעה שיפוטית וסעד בצידה: סיכסוך בין בעלי-דין (lis inter partes) במובנו הרחב של המושג "סיכסוך"; הכרעה שיפוטית באותו סיכסוך; הענקת סעד בצידה של ההכרעה. בריח-התיכון בכל שלושה עיקרים אלה יימצא ביסוד הספציפיות והקונקרטיות: הסיכסוך חייב שיהא ספציפי וקונקרטי ... בעקבות הסיכסוך הספציפי והקונקרטי תבוא הכרעה שיפוטית ספציפית וקונקרטית אף-היא ... ומשיימצא כי צדק התובע (או העותר) בתביעתו, או בעתירתו, תבוא עת הסעד. והסעד אף הוא, כסיכסוך מעיקרו וכהכרעת הדין, חותם הקונקרטיות והמיוחדות יוטבע בו. על דרך הכלל, בהיגרע יסוד הספציפיות והקונקרטיות ולו מאחד משלושה העיקרים היוצרים הכרעה שיפוטית, לא תקום ולא תהיה הכרעה שיפוטית וממילא לא יינתן סעד לתובע ולעותר. בדרך כלל, בהיעדר ספציפיות וקונקרטיות מן הסיכסוך, לא יידרש בית-המשפט לתביעה שלפניו; בהידרשו

לסיכסוך ספציפי וקונקרטי לא יכריע בית-המשפט בסיכסוך אלא באורח ספציפי וקונקרטי, ומשהכריע בסיכסוך הספציפי והקונקרטי, לא יעניק בית-משפט סעד אלא אם סעד ספציפי וקונקרטי הוא."

**ראו:** בג"צ 240/98 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167, 181.

86. זו גם ההלכה הנוהגת כאשר מתבקש בית המשפט לבטל סעיפי חוק.

**ראו:** בג"צ 240/98 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 167.

87. כך הוא באופן כללי, וכך במיוחד בטענות אפליה:

"בית משפט זה עמד בעבר על חשיבות הספציפיות והקונקרטיות של הסכסוך המובא בפניו, שבהעדרם לא יידרש בית המשפט, אלא בנסיבות חריגות שבחריגות, לעניין שלפניו (השוו בג"צ 240/98 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב(5) 167, 181-183); להלן - בג"צ עדאלה). כך הדבר בכל עניין הנדון לפני בית המשפט, קל וחומר כאשר עסקינו בטענות הפליה, שכן "טענת הפליה סתמית הנזרקת לחלל בית-משפט - כך למדנו בשכבר הימים - אין בה ולא כלום. שומה עליו, על הטוען הפליה, להיכבד ולפרוש רשת ראיות המלמדת על יחס מפלה המצדיק הענקתו של סעד" (בג"צ עדאלה, עמ' 183-184). הלכה היא כי בית משפט זה יבחן אך ורק טענה קונקרטית של הפליה (בג"צ 2814/97 ועדת המעקב העליונה לענייני החינוך הערבי בישראל ואח' נ' משרד החינוך, התרבות והספורט ואח' (לא פורסם), פסקה 7 לפסק הדין). בהעדר הצבעה על נפגעות ספציפיות, העונות על תנאי הזכאות המשולב הנקבע מכוח שילוב החובות שבסעיפים 18 ו-18א לחוק, אין טענת העותרת בדבר הצורך בקביעתה בדרך ההלכה של חובת ייצוג עצמאית לנשים ערביות אלא טענה כללית שאין אנו צריכים להיזקק לה."

**ראו:** בג"צ 10026/01 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, תק-על 2003(2) 65, 74 [13].

88. כך גם בטענות אפליה הנוגעות להקצאת מקרקעין. בבג"צ 6698/95 קעדאן ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח', פ"ד נד(1) 258 (להלן - "בג"צ קעדאן") הכריע בית משפט נכבד זה בסכסוך קונקרטי - בין בני הזוג קעדאן שביקשו להתיישב ביישוב הקהילתי קציר, לבין המדינה וגופים אחרים. בית המשפט הבהיר, כי הוא נדרש לנושא, מכריע בו, ונותן בו סעד, אך ורק, ככל שהדברים נוגעים ליישוב קציר (בע' 286, סעיף 40), וכן קבע, מפי כבוד הנשיא, כי:

" תשובות אלו [של המשיבות - הח"מ] מעוררות בעיות כלליות קשות וסבוכות. יש להן חשיבות הן לגבי העבר והן לגבי העתיד. עם זאת, אין לנו צורך להתמודד עמן בעתירה שלפנינו. עתירה זו, אין עניינה מכלול ההתיישבות היהודית על כל היבטיה; עתירה זו אין עניינה פעולותיה של הסוכנות היהודית על כל גווניה. העתירה שלפנינו עניינה יישוב קהילתי מסוים שהקמתו אינה מעוררת את מכלול הבעיות שהסוכנות היהודית והתאחדות האיכרים מעוררות.

...

בנוסף לכך, לדעת ולזכור כי אנו עושים כיום צעד ראשון בדרך קשה ורגישה. מן הראוי לצעוד בדרך זאת עקב בצד אגודל, שלא נמעז וניכשל, אלא נתקדם בה בזהירות ממקרה למקרה, לפי הנסיבות של כל מקרה."

(בע' 278, בע' 285).

89. העותרים מבקשים לפסוע בדרך שונה לחלוטין. הם מניחים לפתחו של בית המשפט הנכבד שאלות נכבדות, על כל מורכבותן, היקפן ומימדיהן. העותרים מבקשים מבית המשפט הנכבד הכרעה המתייחסת לכלל

קרקעות קק"ל, **לכלל** ההתיישבות היהודית באדמות קק"ל, **ולתכלית קיומה** של קק"ל וההצדקה להמשך פעילותה כזרוע רכישת הקרקע של העם היהודי וההסתדרות הציונית העולמית. לא סעד קונקרטי נתבקש בעתירות, לא הילוך בדרך של "עקב בצד אגודל", לא התקדמות זהירה ממקרה למקרה, לפי נסיבותיו, אלא סעדים גורפים, רחבים מני כל.

90. העותרים אינם מסתפקים בהכרעה בגורל כל אדמות קק"ל; לא די להם בשמיטת הקרקע תחת תכלית קיומה של קק"ל, אלא מוסיפים ומבקשים הם להורות למינהל "לנהוג" בשוויוניות בקבלת כל החלטה בנוגע **לכל קרקע**, הנתונה לניהולו עפ"י חוק" (סעד מס' 2 לעתירת המרכז הערבי).

91. מן הראוי לא לשעות לעתירות מעין אלה.

92. למען שלמות התמונה, יצויין, כי משך עשרות שנים, קק"ל והמינהל השכילו למצוא פתרונות לבעיות קונקרטיות, אד-הוק, שנתעוררו.

93. כך, למשל, כשהיו לקק"ל קרקעות בתחומי יישובים ערביים, והמדינה פנתה לקק"ל, וציינה בפניה כי הקרקע דרושה לשם תכנון מגרשים והקצאתם לתושבים ערביים, קק"ל ערכה חילופי קרקעות עם המדינה - העבירה לבעלותה של המדינה את הקרקע שהיתה בבעלות קק"ל ביישובים ערביים, וקיבלה תמורתה בעלות בקרקע חלופית, באזורים בהם קיים ריכוז של אוכלוסייה יהודית. בדרך זו נמצא פתרון לצרכיה של האוכלוסייה הערבית, תוך שנשמר העקרון של שמירת אדמותיה של קק"ל כפקדון בידי העם היהודי, לדורותיו. חילופי קרקעות אלה נעשו באזור המשולש, בירושלים, בכפרי הגליל, בנצרת, בבית ג'אן ועוד.

94. גם כשנתעורר הצורך, במקרים קונקרטיים, ליתן זכויות בקרקע קק"ל למי שאינם יהודים (בין השאר, בגין טעויות של המינהל, כפי שארע למשל, בעניינה של משפחת אבו-ריא (שהגישה עתירה בגדרו של בג"צ 7452/04)) - קק"ל והמדינה גיבשו פתרון של חילופי קרקעות, כך שקק"ל קיבלה לבעלותה קרקע חלופית, במקום קרקע שהעבירה לבעלותה של המדינה.

95. העובדה שקק"ל והמדינה השכילו לפתור בעיות ספציפיות שנתעוררו ביחס לקרקעות קק"ל, מלמדת, אף היא, שאין צורך בהתערבותו של בית המשפט הנכבד. אין נדרשת קביעה שיפוטית, על מנת לפתור מצוקות קונקרטיות, משום שאלה באות על פתרון, מעת לעת, בדרך של הסכמה, תוך שמירה על האינטרסים של כל המעורבים בנושא, מבלי שהדבר דורש יצירה של סכסוך בין מגזרים, שהכרעה בו תחייב את בית המשפט להידרש לשאלות אידאולוגיות, חברתיות, ופוליטיות מן הדרגה הראשונה.

### **ג(3) שיהוי קיצוני**

96. קק"ל נוסדה בשנת 1901. משך ארבעה דורות מוקצים מקרקעי קק"ל ליהודים. כחמישים שנה חלפו למן חקיקת חוק המעמד וחוק קק"ל ולמן מתן תוקף לתזכיר של קק"ל ופרסומו בפרסום רשמי. חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל נתקבלו בבית המחוקקים לפני למעלה מארבעים שנה. האמנה המסדירה את פעילותה של קק"ל בהתאם לתזכיר שלה נחתמה אף היא לפני למעלה מארבעים שנה. מדיניות המינהל בהקצאת קרקעות קק"ל ימיה כימיו של המינהל. תקנת הפטור הותקנה לפני יותר מ-11 שנים.



97. בשנת 2004 נזכרו העותרים לערער על תוקפו של מארג חקיקתי זה. העתירות נגועות בשיהוי קיצוני, שמידתו נדירה. לשיהוי זה משקל מכריע המצדיק, אף הוא, דחיית העתירות, על הסף.
98. משך הדורות שחלפו, רבבות יהודים אספו פרוטה לפרוטה להגשמת המפעל הציוני של גאולת הקרקע - רגב אחר רגב - ולרכישת קרקעות על-ידי קק"ל, עבור העם היהודי. הם עשו כן, אך ורק, מתוך הכרה ברורה שהכספים ישמשו למימוש מטרותיה של קק"ל. לאחר קום המדינה, נמשך גיוס התרומות, בהתבסס ובהסתמך על ההכרה הסטטוטורית של המדינה במעמדה של קק"ל, ובמטרות שהיא חרטה על דגלה.
99. קק"ל רכשה קרקעות למטרת יישוב יהודים. קרקעות אלה הן קרקעות קק"ל, ולא קרקעות המדינה. קק"ל שילמה כספים לכל מי שרכשה ממנו אדמות, לרבות המדינה. קק"ל הסתמכה על התחייבויותיהם של המדינה והמינהל כלפיה לפעול בניהול קרקעותיה בהתאם למטרותיה המפורטות בתזכירה של קק"ל. לו ידעה קק"ל כי אדמותיה יימסרו, נגד רצונה, למי שאינם יהודים, בניגוד למארג החקיקתי ולמטרותיה, תוך הפרת האמנה, היא לא היתה מתקשרת עם המדינה באמנה.
100. כל יום שבו העותרים השתהו, משך עשרות בשנים, הגדיל את הנזק שעלול להיגרם לקק"ל ולתורמיה, אם תתקבלנה העתירות, הלוקות בשיהוי קיצוני.
101. מנגד, העותרים, המלינים על מצוקת קרקעות (נטענת), לא הפנו טרוניותיהם כלפי מי שמחזיק בעיקר הקרקעות בישראל - מדינת ישראל, אלא בחרו להתמקד, דווקא, בחלק קטן של מקרקעי ישראל - באותה קרקע פרטית שנרכשה מאת היהודים (התורמים), של היהודים (בני הלאום היהודי), בשביל יהודים (אותם פרטים שהקרקע מוכרת להם).
102. בית משפט נכבד זה דוחה, בגין שיהוי בלבד, עתירות, גם כאלה התוקפות חוקיותה של חקיקת משנה. שיהוי המצדיק דחייה על הסף נמדד בחודשים בודדים.
- ראו:** בג"צ 410/78 מילס ישראל בע"מ נ' שר האוצר ואח', פ"ד לג(1) 271, 272; בג"צ 815/89 מאור ואח' נ' ראש הממשלה ושר העבודה והרווחה ואח', תק-על 1074 (3) 90 [14]; בג"צ 4841/90 עמותת נפגעי משכנתאות וחסרי דיור ואח' נ' נגיד בנק ישראל ואח', פ"ד מה(2) 227, 228; בג"צ 5991/96 אנג'ל ואח' נ' שר הפנים ואח', תק-על 96 (4) 13 [15].
103. בנסיבות אלה, נכון, ראוי וצודק לדחות העתירות בגין השיהוי הקיצוני בו הן לוקות.

#### **ג(4) סמכות**

104. קק"ל אינה גוף ציבורי הממלא תפקיד ציבורי על-פי דין, ככל שהדברים נוגעים להיותה בעלים של מקרקעי קק"ל. בנסיבות אלה, קיים ספק של ממש האם העתירות, ככל שהן מכוונות, לחייב את קק"ל להקצות קרקעותיה לציבור הרחב, מצויות בסמכותו של בית המשפט הנכבד.
105. נוכח העובדה שהעותרים ניסחו, באופן פורמלי, את הסעדים המבוקשים על-ידיהם כמופנים, בראש ובראשונה, כלפי המינהל ומדיניותו, קק"ל נמנעת מלבקש סילוקן על הסף של העתירות, בגין חוסר סמכות, והיא מותירה עניין זה לשיקולו של בית המשפט הנכבד.

## ד. קרן קיימת לישראל - מאה שנות פעילות בחזית העשייה הציונית

106. בקונגרס הציוני החמישי שנתקיים בבזל, ביום 29.12.1901, ייסדה ההסתדרות הציונית העולמית את קרן קיימת לישראל (בתגובה זו - "קק"ל").

107. התנועה הציונית החליטה, כי יש להקים "קרן לאומית יהודית", שתהא "קנין פרטי", "נחלת הלאום", ואשר מטרתה רכישת קרקעות בארץ ישראל, בשם העם היהודי ולמענו. הכנסותיה של קק"ל נועדו לבוא, ואכן באו, ובאות גם כיום, מתרומות המתקבלות מכל שדרות העם, ופעולותיה כולן יועדו לטובת העם. קק"ל נועדה להיות, כדברי חוזה המדינה, מייסד ההסתדרות הציונית העולמית ונשיאה בשנים 1897-1904, "קנין-עד לעם היהודי". על עיקר זה יוסדה קק"ל ועליו מושתתת פעילותה מני אז.

תצלום של חלק מפרוטוקול הדיון בקונגרס הציוני החמישי, בנוגע להקמת קק"ל, מצורף לתגובה זו, מסומן באות "א" ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

התצלום המצורף הוא תרגום לעברית של הפרוטוקול המקורי (שנערך בגרמנית), הלקוח מתוך חומר לתולדות הקרן הקיימת לישראל (הארכיון הציוני המרכזי, מס' 9637).

108. שמה של קק"ל מקורו בפסוק במשנה - "אלו דברים שאדם אוכל פירותיהם בעולם הזה, והקרן קיימת לו לעולם הבא" (משנה, פאה א, א). שם זה מסמל את מימד הנצחיות בפועלה של קק"ל לשמירת קניין עד בידי העם היהודי.

109. מימד הנצחיות של אדמות קק"ל קיבל ביטוי גם בקביעת העקרון, לפיו אדמותיה של קק"ל לא יימכרו לעולם, אלא יימסרו בחכירה בלבד. עקרון זה מבוסס על הפסוק - "והארץ לא תמכר לצמתת" (ויקרא, כה כג). לימים, אימצה מדינת ישראל עקרון זה והחילה אותו על כלל מקרקעי ישראל, בגדרו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל.

ראו: ג' ויתקון דיני מינהל מקרקעי ישראל (תשס"ה) (להלן - "ויתקון") 278-280 [16], והאסמכתאות המאוזכות שם.

להרחבה, ראו: "כך והארץ לא תימכר לצמתות - מורשת קרן קיימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל (המכון לחקר תולדות קרן קיימת לישראל והקתדרה ללימודי תולדות קרן קיימת לישראל ומפעליה, אוניברסיטת בר-אילן, תשס"ב) 11-17.

תצלום של העמודים האמורים מספרו של פרופ' כץ הנזכר לעיל, מצורף לתגובה זו, מסומן באות "ב" ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

110. הצורך בהקמתו של גוף יהודי, אשר נועד לאיסוף כספים בקרב הקהילות היהודיות בתפוצות, עבור רכישת אדמות בארץ-ישראל לצורך יישוב יהודים, נדון כבר בוועידת קטוביץ' שקיימה תנועת "חובבי ציון" בשנת 1884. פרופ' הרמן (צבי) שפירא, פרופ' למתמטיקה באוניברסיטת היידלברג, היה זה שהגה את הרעיון לייסד קרן לאומית ועממית לרכישת אדמות בארץ ישראל, שאמצעיה יבואו מאיסוף תרומות העם, ותפקידה העיקרי יהיה לרכוש אדמות בארץ ישראל, לנהלן ולהקצותן לשימוש בידי מתיישבים יהודים.

111. נוסח הצעתו של פרופ' הרמן שפירא, כפי שהונחה בפני הקונגרס הציוני הראשון, הוא :

"נתאר לעצמנו, שאבותינו בצאתם לגולה הפקידו למען הדורות הבאים סכום כסף, ואפילו הקטן ביותר, כמה שטחי אדמה היינו יכולים לרכוש בו כיום. מה שלא עשו אבותינו, קצת מחוסר יכולת וקצת מהסח הדעת, אנחנו חייבים לעשות היום, למעננו ולמען הבאים אחרינו. ואולם עזבונות לעתיד לבוא סכנה צפויה להם שיהיו משמשים בסופם לא את המטרה שלמענה נועדו בתחלתם. לקדם את פני הסכנה הזאת - זאת תכלית ההצעה שלפניכם.

א. ירימו כל יהודי העולם תרומה, כעני כעשיר אין הבדל, תרומות ארעיות ועונתיות, במדה שחוקי ארצות מגוריהם מרשים להם, ותקום קרן יהודית כללית.

ב. שני שלישים של הקרן הזאת תהא קרן קרקעית והשליש יוצא לשמירתה ולעבודה של הקרקע שנרכשה וכן למטרות יהודיות כלליות בעלות חשיבות בדומה לזו.

ג. האדמה הנרכשת לא תופקע לעולם מבעלותה של הקרן ולא תימכר לידי יהודים יחידים, אלא תינתן בחכירה בלבד ולכל היותר לתקופה של 49 שנים ועל פי תקנות שתקבענה לכך.

"...

**ראו:** א' בוהם וא' פולק **הקרן הקיימת לישראל (1939) 19-20.**

תצלום של העמודים האמורים מספרם של א' בוהם וא' פולק מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ג"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

"ג"

112. חזונו של פרופ' הרמן שפירא החל לקרום עור וגידים בקונגרס הציוני הראשון, אשר התקיים בבזל בשנת 1897, עת נתקבלה החלטה עקרונית להקים "קרן לאומית", שמטרתה לרכוש בתרומות העם קרקעות בארץ ישראל לקניין העם. עוד נקבע במסגרת אותו קונגרס ציוני, כי כל הקרקעות שיירכשו על-ידי קרן לאומית זו, יהיו בבעלות העם היהודי כולו, ולא יהיה אפשר למכור אותן, אלא להחכירן.

**ראו:** צ' שילוני **הקרן הקיימת לישראל וההתיישבות היהודית הציונית 1903-1914 (1990) (להלן - "שילוני") 1-8.**

תצלום של העמודים האמורים מספרו של צ' שילוני מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ד"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

"ד"

113. בנאומו בפני הקונגרס הציוני החמישי הדגיש חוזה המדינה, את טעם הקמתה של קק"ל:

**"העם יהיה לא רק המייסד של הרכוש לשם מטרה זו, אלא תמיד ותדיר גם בעליו. על-ידי כך יימנע שימוש שרירותי, שלא כמטרות המייסד".**

**ראו:** ג' קרסל **מגילת האדמה - ספר ראשון, קורות (תשי"א) כה.**

תצלום של העמוד האמור מספרו של ג' קרסל מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ה"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

"ה"

114. ההחלטה על הקמת קק"ל היוותה נקודת מפנה היסטורית בתולדות הציונות, המסמלת מעבר מהכרזות ומהצהרת כוונות אל מהלכים מעשיים של גאולת האדמה בציון - באמצעות קרן לאומית - של העם היהודי, למען העם היהודי.

115. קק"ל נרשמה, תחילה, כחברה אנגלית, מוגבלת בערבות, בשנת 1907. בשנת 1920, נרשמה קק"ל בארץ ישראל כחברה זרה, בהתאם להוראותיה של פקודת החברות המנדטורית.
116. נהיר היה לכל, כבר בעת הקמת קק"ל, כי גאולת הקרקע תוכל להתממש רק באמצעות גיוס, רחב היקף, של תרומות מקרבו של העם היהודי, וזו היתה מטרתה המוצהרת של קק"ל - לשתף במפעל גאולת הארץ, שדרות רחבות של הציבור היהודי.
117. לשם גיוס תרומות מהעם היהודי, ייסדה קק"ל מפעלי גיוס תרומות ייחודיים, אשר ליוו את קק"ל למן היווסדה.
118. אחד ממפעלי התרומות היה ספר הזהב, שבו נרשמו בעלי שמחה בתמורה לתרומתם שלהם למען רכישת אדמות בארץ ישראל. דמי הרישום בספר היוו ביטוי להשתתפותו של הנרשם במפעל הציוני. מפעל נוסף של תרומות היה הדפסת בולי קק"ל, שרכישתם נועדה לצורך שימוש במסמכים רשמיים של המוסדות הציוניים, ולצורך שימוש במכתבים בין יהודים במושבות העלייה הראשונה.
119. מפעל התרומות המזוהה ביותר עם קק"ל הינו, כמובן, מפעל גיוס התרומות, באמצעות "הקופסה הכחולה". רבבות קופסאות כחולות הוצבו בקהילות היהודיות ברחבי העולם. קופסאות כחולות הוצבו בבתי ספר, במוסדות ציוניים, בבתי כנסת, ובבתים פרטיים. כמעט בכל מקום שבו נמצאו יהודים - נמצאה גם קופסה כחולה.
- לתגובה זו מצורפת סדרת תמונות של קופסאות כחולות, מרחבי העולם, מתקופות שונות. בין היתר, מצורפת תמונה של קופסה כחולה, שנמצאה, כשהיא שרופה, בהריסות גטו ורשה.
- תצלומים של תמונות של קופסאות כחולות מצורפות לתגובה זו, **מסומנים יחדיו באות "ו"** ומהווים חלק בלתי נפרד הימנה.
120. הקופסאות הכחולות הפכו סמל לקשר העמוק שבין העם היהודי בתפוצות לבין ארץ ישראל, הן חלחלו לתרבות היהודית באשר היא, והן חלק ממורשתה הציונית של המדינה. כבוד נשיא המדינה נשא דברים, בשם המדינה, בהם העלה על נס את תרומתן של קק"ל ושל הקופסה הכחולה למפעל הציוני, לאמור:
- "חלק מחוויית הילדות של רבים מאיתנו, יהודים בכל העולם, כמעט בכל בית ובכל כיתה, הייתה הקופסה הכחולה של הקרן הקיימת לישראל. בכל ערב שבת היו אימהות וילדיהן מטילים מטבע לתוך הקופסה. מבצע ההתרמה ברחבי העולם הפך למבצע חינוכי אדיר. כל מי שרצה לקחת חלק במעשה הציוני ובהקמת המדינה, עשה זאת באמצעות הכנסת מטבעות לקופסה הכחולה. הקרן הקיימת לישראל הייתה אז הביטוי המוחשי להשתתפות של בודדים בגורלו של העם היהודי כולו. היה זה מעשה ערכי, חינוכי ולסמל של גיבוש העם היהודי בכל ארצות תבל. המעשה ההיסטורי נועד לרכישת קרקעות, לגאולת קרקע, לשמירה על אדמות הלאום ולשמירת הקשר בין חלקי הלאום, במיוחד של הנוער היהודי. בקופסה הזו הייתה אמירה של שותפות גורל ושותפות ייעוד. שותפות, אשר איחדה את כל העם היהודי בכל התפוצות ובכל המגזרים"
- תצלום של תדפיס נאוומו של נשיא המדינה מיום 3.9.2001, בפתיחת אירועי מאה שנה לקרן הקיימת לישראל, מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ז"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.
121. שליחי קק"ל יצאו להפיץ את המעשה הציוני ברחבי העולם. הם הופיעו באסיפות ובכינוסים, בהם סיפרו על עבודת קק"ל בארץ ישראל ועל היישוב העברי.

122. בכספי התרומות שנאספו נרכשה קרקע עבור ההתיישבות היהודית. על האדמות הללו, הניחה קק"ל את היסודות של המפעל הציוני. קק"ל רכשה חלקות אדמה גדולות, שיועדו אותה עת בעיקר להתיישבות חקלאית, בין היתר, בעמק יזרעאל, במפרץ חיפה, באזור הקריות, במישור החוף, בשרון וביהודה.

123. גם בתקופת מלחמת העולם הראשונה נמשכה גאולת הקרקעות על-ידי קק"ל.

124. בוועידה של נציגי ההסתדרות הציונית העולמית שהתכנסה בלונדון בקיץ שנת 1920 (להלן - "ועידת לונדון"), נקבעה מדיניותה של קק"ל לשנים הבאות, ולפיה: "העיקר היסודי של הפוליטיקה הקרקעית הוא לעשות את הקרקע, אשר עליה נבנה הישוב העברי, לקניינו של העם העברי". תפקידה של קק"ל להגדרו, ובראשם: "לרכוש ע"י תרומות העם קרקעות בארץ, לעשותן לקנין העם; למסור אותן בחכירה העוברת בירושה, הן לעבוד והן לבנין".

**ראו:** דין וחשבון האכסקוטיבה של ההסתדרות הציונית 74; "כך בחזית הקרקע (תשס"ב) (להלן - "כץ") 4-5.

"ח" תצלום של העמוד האמור מתוך דין וחשבון האכסקוטיבה של ההסתדרות הציונית העולמית, מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ח"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

"ט" תצלום של העמודים הרלבנטיים מספרו של י" כץ, המוזכר לעיל, מצורף לתגובה זו, **מסומן באות "ט"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

125. קק"ל סייעה לעלייתם על הקרקע של יישובי "חומה ומגדל", ונאבקה בגזירות "הספר הלבן". רכישת קרקעות לא נפסקה גם בעת מאורעות 1936-1939.

**ראו:** כץ (נספח "ט" לתגובה זו), בע' 41-35, ובע' 70-60.

126. אדמות קק"ל שימשו בסיס קרקעי להתיישבות הלאומית ולקליטת המוני העולים. "בשנים 1936-1948 הפכה קק"ל לגורם היהודי העיקרי העוסק ברכישת קרקעות בארץ ישראל בהיקף משמעותי, כפי שגם הלכה ותפשה מקום מרכזי בנשיאת המפעל ההתיישבותי הלאומי בכלל ... בשנים אלה רכשה קק"ל כ-596,500 דונם ורכושה הקרקעי ביום הכרזת המדינה עמד על כ-955,000 דונם...".

**ראו:** כץ (נספח "ט" לתגובה זו), בע' 271.

**וכן ראו:** י" ויסמן **דיני קניין חלק כללי** (תשנ"ה) (להלן - "ויסמן") 213 [17]; ד"כ 27 (תשי"ט) 2949 [18].

127. כלומר, מתוך כ-2.5 מיליון דונם אשר בבעלות קק"ל, כמיליון דונם נרכשו על-ידיה טרם קום המדינה.

128. בכ"ט בנובמבר 1947, החליטה העצרת הכללית של האומות המאוחדות על סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל ועל הקמת מדינה יהודית, לצד מדינה ערבית.

129. רכישת האדמות על-ידי קק"ל, טרם הקמת המדינה, קבעה, במידה רבה, את גבולותיה של מדינת ישראל.

**וכן ראו: ויתקון**, בע' 263 [19]; נימוקי חבר השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשס"ב לקרן קיימת לישראל בתחום "מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה", בע' 5.

תצלום של נימוקי חבר השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשס”ב לקרן קיימת לישראל בתחום ”מפעל חיים - תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה” מצורף לתגובה זו, **מסומן באות ”י”** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

130. בראשית ימיה של המדינה, ביקשה המדינה מקק”ל לקנות הימנה קרקעות. המדינה היתה זקוקה לתמורת הקרקע, על מנת שזו תשמש את המדינה הצעירה לצרכי הביטחון הדוחקים. בשנים 1949 ו-1950 החליטה המדינה למכור לקק”ל קרקעות המכונות ”המיליון הראשון” ו-”המיליון השני” (**להלן ביחד - ”עסקת הרכישה”**). מחירו של המיליון הראשון (כמיליון ומאה אלף דונם) נקבע לסך של כ-28 מיליון לירות ישראליות, ומחירו של המיליון השני נקבע לסך של כ-66 מיליון לירות ישראליות. מחיר הקרקע נקבע בהתאם לשווייה הריאלי, על-ידי וועדת מומחים בהשתתפות שני הצדדים, ובראשות יועץ ראש הממשלה לענייני קרקעות.

”יא” תצלום של הסכם הרכישה משנת 1953 בין ממשלת ישראל, רשות הפיתוח וקק”ל מצורף לתגובה זו, **מסומן באותיות ”יא”** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

131. לצורך רכישת הקרקע, גייסה קק”ל כספים מיהדות התפוצות, ונטלה הלוואות מבנקים אמריקאיים.

132. ברם, בסופו של דבר לא בוצעה עסקת הרכישה, במלואה. עסקת הרכישה בוצעה רק בחלקה - קק”ל קיבלה מהמדינה רק כמיליון ורבע דונם. תמורתם שולמה במלואה.

133. הנה כי כן, למיליון הדונם שרכשה קק”ל עד לקום המדינה, צורפו כמיליון ורבע דונם שרכשה קק”ל, בכסף מלא, מעם המדינה, בראשית ימיה. בהקשר זה ציין פרופ’ **ויסמן** בספרו (בע’ 213-214) [17]:

”עד להקמת המדינה **רכשה** קרן קיימת לישראל כמיליון דונם, אחרי קום המדינה **נמכרו** שטחים נרחבים של מקרקעי המדינה לקרן קיימת לישראל. שר האוצר דאז נקט דרך זו כדי לגייס כספים לאוצר המדינה, לשם מימון ההוצאות שהיו כרוכות במלחמת העצמאות.”

**וכן ראו**: דברי יו”ר וועדת החוקה, חוק ומשפט - ד”כ 29 (תש”ך) 1925 [11]; **ויתקון**, בע’ 264 [19].

134. אין שחר לטענות העותרים, כי מבין כ-2.5 מיליון הדונם של קק”ל, כ-2 מיליון דונם מבין קרקעותיה הנ”ל של קק”ל, הועברו אליה על ידי המדינה, מקרקעות שהיו בשליטתה” (סעיף 17 לעתירת עדאלה; השוו סעיף 27 לעתירת המרכז הערבי). כאמור לעיל, כמיליון דונם נרכשו על-ידי קק”ל טרם הקמת המדינה, ולא מנכסי המדינה; כמיליון דונם נוספים נרכשו על-ידי קק”ל בשחר ימיה של המדינה. מדינת ישראל לא העבירה לקק”ל כמיליון ורבע דונם, אלא מכרה אותם בכסף מלא. כל קרקעות קק”ל הינן קניין מלא, בלעדי ושלם של קק”ל.

135. זאת ועוד. העותרים בוחרים לאזכר מאמר מאת א’ גולן (ה”ש 4, בע’ 11 לעתירת עדאלה) כתימוכין לטענותיהם, ומפנים לעמודים 151-152 למאמרו, ברם בעמוד 150 למאמרו זה, הלה קובע מפורשות את הדברים הבאים:

”מחיר של דונם קרקע נטושה היה 11 ל”י, ועליו הוסיפה הקרן 7.25 ל”י שתועברנה לממשלה ולסוכנות לשם השתתפות במחיר ההתיישבות, דהיינו 18.25 ל”י לדונם, ובסך הכל 18.25 מיליון ל”י. לשם השוואה, מחירו של דונם קרקע שנרכשה מערבים נע בין 12 ל-28 ל”י לדונם, כך שמבחינה כלכלית **המחיר היה ריאלי**, מה עוד שהכסף נועד למטרות לאומיות ולא הועבר לידים פרטיות. 11 מיליון ל”י תוכננו להימסר לאוצר המדינה, ששרוי היה בקשיים כלכליים בשל ההוצאות הגבוהות שנדרשו לניהול המלחמה, והשאר - למימון ההתיישבות.”

136. העותרים נסמכים גם על מאמרה של יי הולצמן גזית "שימוש במשפט כסמל-סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה". העותרים לא ציינו, כי במאמר זה חוזרת המחברת, פעמים מספר, על העובדה שהמדינה מכרה, ולא העבירה קרקעות לקק"ל (שם, בע' 622, 623, 636).
137. ההסתמכות של העותרים על מחקרים ועל מאמרים היסטוריים אינה יכולה לשמש תחליף להכרת העובדות, לאשורן. מחקרים ומאמרים שהעותרים מסתמכים עליהם (ושלא צירפו אותם לעתירות) כוללים, לא אחת, הנחות או קביעות, שאין להן בסיס.
138. אין שחר לטענות העותרים, כי "מאז קום המדינה הופקעו ו/או הועברו קרקעות רבות לחזקת המדינה ו/או לבעלותה ו/או לחזקת גופים ציוניים ... כגון הסוכנות היהודית, הקרן קיימת לישראל" (סעיף 24 לעתירת עדאלה). קק"ל שילמה, בכסף מלא, עבור הקרקעות שרכשה.
139. העותרים מבססים את עתירותיהם, על הטענה, שאדמות קק"ל הן "רכוש הציבור כולו", משום ש"חלק גדול מהקרקעות, הרשומות כיום על שם הקק"ל, הן במקור קרקעות מדינה, שהועברו לבעלות הקק"ל בשנים הראשונות לאחר קום המדינה" (סעיף 74 לעתירת המרכז הערבי). זהו לב הטיעון של העותרים.
140. העותרים נקלעו לכלל טעות מרה. ראשית, חלק גדול מקרקעות קק"ל נרכשו טרם קום המדינה. מדובר בכמיליון דונם. שנית, כאמור, קק"ל רכשה, בשחר ימיה של המדינה, כמיליון ורבע דונם, בכסף מלא. המדובר בעסקה קניינית לכל דבר ועניין, שמכוחה עברה הבעלות המלאה והשלמה לידי קק"ל, ולמדינה אין נחלה או חלק באדמה זו.
141. יש להצטער על כך שהעותרים בחרו להציג בע' 11 לעתירת עדאלה גרף, העלול להטעות. המעיין בגרף עלול לקבל רושם שמשנת 1992 ועד שנת 2003 גדל היקף הקרקעות של קק"ל פי שמונה (רושם זה נובע מקנה המידה המעוות שבגרף האמור). ברם, למעשה, ההיקף של הגידול הנטען בקרקעות קק"ל, שהעותרים מצביעים עליו, המתייחס לשנים 1992-2003, הוא של 300 אלף דונם בלבד, המהווים כ-12% מכלל קרקעות קק"ל.
142. יתרה מכך, היקף קרקעות קק"ל לא גדל בתקופה האמורה ב-300 אלף דונם. ה"גידול" הנטען רובו אינו נובע משינוי בהיקף הקרקע שבידי קק"ל, אלא הוא נובע, בעיקרו, מהשלמת הליכים להסדרת רישום, בלשכת רישום המקרקעין, של קרקעות, המצויות בבעלותה של קק"ל עשרות בשנים, ושרישומן טרם הוסדר עד לאחרונה. בניגוד לנטען בעתירות, הגידול בהיקף קרקעות קק"ל (שאינו נובע מהסדרת רישום) הוא קטן.
143. כיום, מאה שנה לאחר הקמתה, קק"ל ממשיכה לממש את ייעודה ואת החזון הציוני. בבעלותה של קק"ל כ-10% מכלל הקרקעות במדינה בלבד (כ-2.5 מיליון דונם מתוך 22 מיליון דונם). מאה שנות פעילותה של קק"ל, כנאמן העם היהודי על אדמתו בארץ ישראל, באות לידי ביטוי במאות רבות של יישובים שקמו על אדמות קק"ל ובעזרתה.
144. חלק מכריע של קרקעות קק"ל, נמסרו עוד לפני עשרות שנים לצורכי התיישבות חקלאית, קיבוצית או מושבית (כ-500 יישובים חקלאיים לאורך הארץ ולרוחבה).

145. קק"ל פועלת כגוף עצמאי, בעל הנהלה ותקציב נפרדים מהמדינה. במשך השנים נתרמו לקק"ל סכומי עתק, מכל קצות תבל, על מנת שתקדישים להגשמת ייעודה וליצירה ושמירה על קניינו של העם היהודי. קק"ל אינה מתוקצבת על-ידי המדינה.

146. חזונה של קק"ל ממומש, הלכה למעשה, מזה מאה שנים. מפעליה של קק"ל כוללים, בנוסף לגאולת האדמה והתיישבות יהודים, גם מפעלי חינוך וקליטת עלייה, פיתוח מקרקעי ישראל (באמצעות מינהל הפיתוח שהוקם באמנה), פעולות יעור במקרקעי ישראל, וכיוצא באלה.

147. בשנת 2002, במלאות לה מאה שנה קיבלה קק"ל את פרס ישראל על תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה (נימוקי חבר השופטים - נספח "יי" לתגובה זו).

148. קק"ל עודנה פועלת במלוא המרץ להידוק הקשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות. מפעלי הקרקע המרכזיים של קק"ל ימשיכו לעמוד בראש מעייניה גם בשנים הבאות. המפעלים הללו כוללים שמירת הקרקע והבטחתה כקרקע הלאום של העם היהודי, ברוח החזון של מייסדי התנועה הציונית והתורמים לקק"ל.

## **ה. קק"ל - המטריה הנורמטיבית**

"אכן, קק"ל קנתה לעצמה מעמד מיוחד בישראל, ולא ימצאו חולקים על תרומתה ההיסטורית במעשי רכישת אדמות, בהכשרת הקרקע, בייעור, בעזרה מסיבית להתיישבות ולשיכון. ההיסטוריה של קק"ל ידועה לכול - למצער כך יש לקוות - והיסטוריה זו הטביעה את חותמה בדין... אכן כן, קק"ל קנתה מעמד לעצמה בדין הארץ."

בג"צ 288/00 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נה(5) 673, 715.

149. לא זו בלבד שקק"ל קנתה לה מעמד בדין הארץ, אלא שדין הארץ מעגן את ייעודה המיוחד של קק"ל, את בעלותה הנפרדת והעצמאית באדמותיה, ואת ייחוד אדמותיה לבני הלאום היהודי.

### **ה(1) חוק המעמד**

150. ההסתדרות הציונית העולמית הינה מייצגת העם היהודי, בתפוצותיו השונות. ההסתדרות הציונית העולמית מילאה תפקיד עיקרי בהגשמת החזון הציוני - כינון מסגרת ארגונית לעם היהודי, בה צמח החזון שהביא להקמתה של המדינה, קיבוץ גלויות, רכישת קרקע והכשרתה, וניצוח על מפעל התיישבות בארץ. ההסתדרות הציונית העולמית נושאת באחריות מרכזית לכינונה של המדינה.

151. תפקידה של ההסתדרות הציונית העולמית, כמייצגת העם היהודי, ותפקידה בפיתוח הארץ וביישובה למען העם היהודי הוכר משפטית עוד טרם הקמת המדינה, בכתב המנדט על ארץ ישראל שניתן על-ידי חבר הלאומים ביום 24.7.1922, בו הוטלה על ממשלת בריטניה המשימה של הוצאתה אל הפועל של תוכנית הקמת הבית הלאומי היהודי בארץ ישראל (פסקאות 4 ו-6 לכתב המנדט).

תצלום של כתב המנדט על ארץ ישראל מצורף לתגובה זו, **מסומן באותיות "ייב"** ומהווה חלק בלתי נפרד הימנה.

"ייב"



152. החזון הציוני עומד בבסיס הקמתה של המדינה היהודית בארץ ישראל, והוא הוכר ככזה במסמך המכונן הראשון של מדינת ישראל, הוא מגילת העצמאות [2]. במגילת העצמאות נקבע, בין השאר, כי:

"לאחר שהוגלה העם מארצו בכוח הזרוע שמר לה אמונים בכל ארצות פזוריו, ולא חדל מתפילה ומתקווה לשוב לארצו ולחדש בתוכה את חירותו המדינית.

...

בשנת תרנ"ז (1897) נתכנס הקונגרס הציוני לקול קריאתו של הוגה חזון המדינה היהודית תיאודור הרצל והכריז על זכות העם היהודי לתקומה לאומית בארצו.

זכות זו הוכרה בהצהרת בלפור מיום ב' בנובמבר 1917 ואושרה במנדט מטעם חבר הלאומים, אשר נתן במיוחד תוקף בין-לאומי לקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ-ישראל ולזכות העם היהודי להקים מחדש את ביתו הלאומי.

...

אנו קוראים אל העם היהודי בכל התפוצות להתלכד סביב היישוב בעליה ובבניין ולעמוד לימינו במערכה הגדולה על הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל".

(פסקאות 2, 4, 5 ו-17 למגילת העצמאות).

153. מגילת העצמאות מהווה את "מגילת ערכיה של האומה" ומבטאת את "חזון העם", ואת "האני מאמין שלי". היא קובעת מפורשות את זכותו של העם היהודי לשוב לארצו ולהקים בה את ביתו הלאומי. ההסתדרות הציונית העולמית, וכך גם ק"ל, פועלות למען מימוש זכותו זו של העם היהודי, מאז היווסדן.

**ראו:** בג"צ 10/48 זיו נ' הממונה בפועל על האזור העירוני תל-אביב ואח', פ"ד א 85, 89; בג"צ 953/87 סיעת העבודה בעיריית תל-אביב - יפו וחבריה ואח' נ' מועצת עיריית תל-אביב - יפו, פ"ד מב(2) 330, 309.

154. מעמדה המיוחד של ההסתדרות הציונית העולמית, על מוסדותיה השונים, הוכר גם במשפט הישראלי. חוק המעמד, אשר התקבל בכנסת בחודש נובמבר 1952 (ס"ח תשי"ג 2) [20], הינו דבר החקיקה הראשון של הכנסת הנותן תוקף למעמדה ולתפקידה של ההסתדרות הציונית העולמית, על מוסדותיה השונים, ובהם ק"ל.

155. במעמד הצגת חוק המעמד, הבהיר ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, כי חקיקת החוק הינה מעמד היסטורי, ייחודי, המהווה ביטוי לייחודה ולייעודה של המדינה:

"רבותי, הצעת החוק המוגשת לפניכם בזה, היא אחות והשלמה לחוק השבות, וכחוק הוא היא משקפת ייחודה וייעודה של מדינת ישראל."

"החוק המוצע לפניכם איננו חוק רגיל, אלא אחד מחוקי היסוד המרכזיים, המייחדים מדינה זו כמדינה שנועדה לשמש מכשיר וסדן לגאולת ישראל. הוא כולל משום כך הוראות עקרוניות... הממצות משמעותה ההיסטורית המיוחדת של מדינת ישראל וקובעות זיקת המדינה לעם ישראל ... הן גם מקנות להסתדרות הציונית העולמית זכויות ממלכתיות בתוך מדינת ישראל ... לפיתוח הארץ ויישובה ... שבדרך כלל הן ענינה של המדינה עצמה"

"משום כך, לא עבר זמנה של ההסתדרות הציונית לאחר קום המדינה, אלא להפך - אחריותה ויעודה גדלו עכשיו לאין ערוך. המדינה והתנועה הציונית משלימות זו את זו, זקוקות זו לזו, ובכוחות משותפים הן יכולות וצריכות להפעיל העם היהודי בהגשמת חזון גאולתו."

"חוק זה בא לקיים, ולאשר ולתת תוקף משפטי והכרה ממלכתית לעובדת יסוד, לעובדה

של הוויית העם היהודי ברציפותו, באחדותו ובשאיפתו ההיסטורית. הוא בא לטבוע גושפנקא ממלכתית וחוקית לעובדה שמדינת-ישראל היא יצירת העם היהודי. הוכחה ניצחת ומשען נאמן לקיומו ומכשיר ראשי לגאולתו."

**ראו:** ד"כ 11 (תשי"ב) 1886 [21]; ד"כ 13 (תשי"ג) 24 [22]; ד"כ 11 (תשי"ב) 1890 [21]; ד"כ 11 (תשי"ב) 1886 [21].

156. שתי מסקנות עיקריות נלמדות מדבריו של ראש הממשלה בעת הצגת חוק המעמד בפני הכנסת. האחת, כי מדינת ישראל מקיימת, מאשרת ונותנת תוקף משפטי והכרה ממלכתית, לתפקידה הנמשך של ההסתדרות הציונית העולמית, על מוסדותיה, בתחומי מדינת ישראל, כביטוי לעובדת היסוד של קיומה של המדינה היהודית בארץ ישראל. השניה, כי מעמדו הנורמטיבי של חוק המעמד אינו כשל שאר חוקי המדינה, אלא המדובר בחקיקה מיוחדת, בעלת מעמד חוקתי, הנותנת ביטוי לעובדות היסוד של קיומה של המדינה.

157. גם שר המשפטים, בהציגו בפני הכנסת תיקון לחוק המעמד, הדגיש את מעמדו הנורמטיבי הייחודי של חוק המעמד, באלו המלים:

"...הוא יותר מחוק חגיגי - יש בו גם אלמנטים של חוק-יסוד המסדר את הפעולות של הגופים היהודיים בעולם כולו לפיתוח המדינה ולשיגשוגה ולדאגה לגורלו של העם היהודי."

**ראו:** ד"כ 74 (תשל"ה-תשל"ו) 3140 [23].

**וכן ראו:** דבריו של חבר הכנסת מר זלמן שזר - ד"כ 13 (תשי"ג) 29 [22].

158. חוק המעמד קובע, כי המדינה מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כגוף מוסמך שיוסיף לפעול במדינה, בין היתר, "לפיתוח הארץ ויישובה". החוק קובע ש"הפעולה המעשית של ההסתדרות הציונית העולמית וארגוניה למילוי תפקידיה ההיסטוריים בארץ ישראל" יוסדרו גם באמנה שתחתם בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית, ושתקבל תוקף מחייב מיום פרסומה ברשומות.

**ראו:** סעיפים 4, 8 ו-10 לחוק המעמד [20].

159. בהמשך לחוק המעמד, נחתמה ביום 25.7.1953 אמנה בין המדינה לבין ההסתדרות הציונית העולמית (ובהמשך נחתמה גם אמנה מיום 28.6.1979) (להלן - "האמנות עם ההסתדרות הציונית"). האמנות עם ההסתדרות הציונית פורסמו ברשומות ביום 2.12.1954 (י"פ תשט"ו 187) [24] וביום 28.6.1979 (י"פ תשל"ט 2174) [25] בהתאמה וקיבלו תוקף, בהתאם לחוק המעמד. באמנות עם ההסתדרות הציונית נקבע, בין השאר, כי ייעודה של ההסתדרות הציונית העולמית כולל "התישבות חקלאית בארץ ורכישת קרקע בארץ והכשרתה על ידי מוסדות ההסתדרות הציונית, הקרן הקיימת לישראל וקרן היסוד", וכי ייעוד זה יושג ממשאבים כספיים שיגויסו על-ידי ההסתדרות הציונית העולמית, מקהילות ברחבי העולם ומהכנסות שיניבו נכסיה.

**ראו:** סעיף 1 לאמנה משנת 1954, סעיף 1(ו) לאמנה משנת 1979; סעיף 6 לאמנות משנת 1954 ומשנת 1979.

## ה(2) חוק קק"ל

160. כאמור, קק"ל הוקמה בשנת 1901 והתאגדה כחברה באנגליה בשנת 1907. מאז הקמתה, עסקה קק"ל ברכישת אדמות בארץ ישראל לצורך יישוב יהודים, מכספי יהודים בכל תפוצות העם היהודי. קק"ל המשיכה בפעולתה גם לאחר הקמת המדינה. חוק קק"ל, שנחקק ביום 23.11.1953, מסדיר הפיכתה של קק"ל לחברה ישראלית והעברה, בין היתר, של קרקעות החברה האנגלית, לידיה של החברה הישראלית, הפועלת מכח הדין הישראלי. חוק קק"ל מהווה נדבך נוסף בהכרה החקיקתית בפעולתה.

**ראו:** ויסמן, בע' 212 [17].

161. חוק קק"ל קבע, כי שר המשפטים רשאי לאשר תזכיר התאגדות של קק"ל "לשם הקמתו של גוף מואגד בישראל להמשכת פעולות החברה הקיימת שנוסדה והואגדה בגולה" (סעיף 2 לחוק קק"ל).

162. ביום 9.5.1954 אישר שר המשפטים את תזכירה של קק"ל, וזה פורסם בילקוט הפרסומים ביום 10.6.1954. [3].

163. התזכיר של קק"ל, כפי שאושר על-ידי שר המשפטים, קובע, בין היתר, את מטרותיה של קק"ל, לאמור:

"3. המטרות שלשמן הוקמה האגודה, הן - לפי ההוראות המפורטות להלן:

א. **לקנות**, לרכוש בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר - **קרקעות**, יערות, זכויות חזקה ושעבודי הנאה וכל זכויות כיוצא באלו, וכן נכסי דלא נידי 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 כאמור**."

164. ייחוד הפעילות של קק"ל למטרה של "יישוב יהודים" הוא יסוד מוסד של קק"ל מיום היווסדה.

165. גם בסעיפים נוספים של תזכיר קק"ל [3] מודגש, כי כספיה מיועדים "להביא תועלת, במישרין או בעקיפין, לבני דת, גזע, או מוצא יהודי..." (סעיף 3(ג)).

166. תזכיר ההתאגדות של קק"ל (סעיף 3 סיפא) מוסיף ומציין, כי כל מטרות הלוואי של קק"ל נועדו לשרת מטרת היסוד של "יישוב יהודים" ולסייע בביצועה.

167. חקיקת חוק מיוחד, הקובע את התאגדותה של קק"ל כחברה ישראלית עצמאית, למען המשך פעילותה, וקביעת הסדר מיוחד להגשה של מסמכי ההתאגדות של קק"ל לשר המשפטים, לאישורם ולפרסומם ברשומות, מהוות הכרה חוזרת וספציפית של המחוקק בייעודה של קק"ל "כגוף רב ערך בתחייתנו הלאומית" (ה"ח תשי"ג 223) [26], זאת נוסף להכרה בקק"ל, כזרוע של ההסתדרות הציונית העולמית, בגדרו של חוק המעמד.

### ה(3) האמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל

168. ביום 28.11.1961 נחתם כתב אמנה בין מדינת ישראל לבין קק"ל, והוא פורסם בילקוט הפרסומים ביום 7.6.1968 [1].

169. שלושה הם העקרונות שביסוד האמנה.

170. האחד, שמירת מעמדה הנפרד של קק"ל, ומעמדן הנפרד של קרקעותיה, כקרקעות עצמאיות מהאדמות המצויות בבעלות המדינה (סעיפים ג(6), ג(1), ג(16) לאמנה).

171. השני, כי קרקעות קק"ל לא יימכרו ויישארו לעולם בבעלותו של העם היהודי (סעיף א' לאמנה):

"למן היווסדה לפני יובל שנים ומעלה, פעלה הקרן הקמת לישראל ברכישת מקרקעים בארץ-ישראל והעברתם לבעלות העם, בהכשרת מקרקעים וייעורם, בהחכרת מקרקעים להתיישבות ולשיכון ובהנהלת משק מקרקעיה. העקרון היסודי של הקרן הקיימת לישראל הוא כי מקרקעים לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד.

172. השלישי, כי המינהל מחוייב לנהל את המקרקעין של קק"ל בכפיפות לתזכירה של קק"ל, קרי - לשם יישוב יהודים (סעיף ג(4) לאמנה). סטייה מעקרון זה מחייבת הסכמתה של קק"ל (סעיף ג(5) לאמנה). כל פעולה של המינהל במקרקעי קק"ל נעשית בשמה של קק"ל, והמינהל משמש סוכן בלבד (סעיף ג(6) לאמנה).

173. כריתת האמנה נעשתה לאחר שהמדינה הבטיחה, בחקיקה, את שלושת העקרונות האמורים ועיגנה אותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, בחוק מקרקעי ישראל ובחוק המינהל. האמנה קובעת, כי תחילתה היא מיום תחילתו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל (סעיף ג(6) לאמנה).

174. על פי האמנה, כל אחד מהצדדים לה יכול להביאה לידי סיום (סעיף ג(17) לאמנה). כמו כן, קק"ל שמרה על זכותה להסתלק מן האמנה אם ישונה או יבוטל חוק יסוד: מקרקעי ישראל (סעיף ג(18) לאמנה). אם תפוג האמנה, מכל אחת מהסיבות האמורות, יושב על כנו המצב שהיה קיים ערב חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל והממשלה חייבת להביא לכנסת את החקיקה הדרושה לשם כך (סעיף ג(19) לאמנה).

### ה(4) חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל

175. שלושה חוקי תשתית הובאו לכנסת הצעירה, כמקשה אחת, ונתקבלו בצוותא חדא - חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל (להלן ביחד - "שלושת החוקים"). שלושת החוקים משלימים האחד את רעהו, הם קשורים בטבורם, והם מהווים מתווה חוקתי וחוקי אחד.

**ראו:** ד"כ 29 (תש"ד) 1926 [11]; בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 36-38.

176. עם הקמת המדינה, היו שפקפקו בחובה להמשיך את קיומם של קק"ל, ושל מקרקעיה, בנפרד מהמדינה ואדמותיה. עלתה השאלה, האם קק"ל, כמוסדות ציוניים אחרים, צריכה, או לא צריכה, להתמזג ולהיטמע אל תוך המדינה.

177. שאלות אלה נדונו, בין היתר, בכנסת, ערב חקיקת שלושת החוקים. כך, למשל, הציעה מק"י, כי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, לא ייתן תוקף לבעלות הנפרדת של קק"ל באדמותיה (כפי שנקבע בסעיף 2), אלא להיפך - אלה יופקעו ויועברו לבעלותה של מדינת ישראל:

"לכן אנחנו מציעים: כל הקרקעות, כל המקרקעין שהם היום בבעלות המדינה, בבעלות הקרן הקיימת לישראל ובידי רשות הפיתוח, עוברים לבעלות ישראלית ממלכתית, ריבונית, בלעדית. אז יהיה חוק יסוד; ואז נקבל אותו באופן חגיגי, כפי שאני מקווה.

...

הנה, מה אומרת ההצעה שלנו לניסוח סעיף 2: 'חזקה במקרקעי ישראל לא תימסר בחכירה אלא לעובדים בהם, ללא הבדל דת ולאום, ובלבד שלא ינצלו בהם עבודת הזולת'."

**ראו:** ד"כ 29 (תש"ד) 1923 [11].

178. על הצעה זו השיב בדברים שיש להם חשיבות מכרעת לענייננו, יו"ר וועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ זרח ורהפטיג, לאמור:

"הצעתו של חבר-הכנסת סנה היא מרחיקת לכת. הוא מדבר על הלאמת קרקעות הקרן הקיימת לישראל. הוא מציע שכל הקרקעות יהיו מקרקעי המדינה. קרן קיימת לישראל - וזה ודאי זכור לחבר-הכנסת סנה - קנתה את כל קרקעותיה תמורת כספים שקיבלה מהעם כולו. חבר-הכנסת סנה היה אחד מאלה שאספו כספים בקרב יהודי התפוצות למטרה זו..."

הקרן הקיימת לא גמרה את תפקידה. היא אוספת גם היום כספים בכל רחבי העולם, כדי לרכוש קרקעות בישראל, כדי לשפר אותן. וגם את הקרקע שהיא קנתה מיום קום המדינה ועד היום מממשלת ישראל היא לא קיבלה חינום מהמדינה, אלא שילמה בעדה במיטב כספה. הכסף שהיא שילמה בעד הקרקע נתקבל מהעם כולו, ומעשיה היו לטובת כל אזרחי המדינה. כי תקציבה ניתן לכל האזרחים. וכיון שהקרקע נקנתה בכספי האומה, הרי היא צריכה להישאר ברשותה של הקרן הקיימת. באיזו זכות אנו יכולים לקחת את קרקעותיה ולהעבירן למדינה? אנו מעוניינים בעזרת העם היהודי בתפוצות גם להבא. איננו רוצים להגיד לעם: הפסיקו את עזרתכם, איננו רוצים בה עוד."

**ראו:** ד"כ 29 (תש"ד) 1925 [11].

179. בסופו של דיון, נתקבל בכנסת ביום 19.7.1960 חוק יסוד: מקרקעי ישראל. חוק היסוד מבטא הכרה ומתן תוקף חוקתי לקיום הנפרד של קק"ל, לצד המדינה, ולבעלות הנפרדת על קרקע קק"ל - אדמות קק"ל הינן קניין קק"ל והן יישארו ככאלה עד עולם.

180. בניגוד לטענות העותרים, הכללת מקרקעין השייכים לשלושה גופים שונים, תחת הגדרת מקרקעי ישראל אינה פוגעת, כהוא זה, בבעלות הנפרדת של קק"ל על מקרקעיה. זו משתמרת כקודם, ואין המדינה נעשית בעלים של מקרקעי קק"ל.

**ראו:** ע"א 361/66 מדינת ישראל נ' ארבספלד ואח', פ"ד כ(3) 526, 530; ויסמן, ע' 236 [27]; ויתקון, ע' 276 [16].

181. בצד הקיום הנפרד של קרקעות קק"ל, מזה וקרקעות המדינה, מזה החיל חוק יסוד: מקרקעי ישראל על שני סוגי קרקע אלה (וגם על קרקעות רשות הפיתוח) עקרון יסודי בחיי עמנו, לפיו - הבעלות על הקרקע אינה ניתנת להעברה לצמיתות. כאמור, עקרון יסוד זה מקורו בפסוק "והארץ לא תמכר לצמיתת כי לי הארץ"

(ויקרא כה, כג). עקרון זה אומץ על-ידי הקונגרס הציוני החמישי, שהקים את קק"ל, ונקבע כעקרון מחייב בתזכירה של קק"ל [3] (סעיף 3(ה) לתזכיר).

**להרחבה ראו:** כץ, בע' 11-17 (נספח "ב" לתגובה זו).

182. בד בבד עם חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל נתקבל בכנסת חוק מקרקעי ישראל. חוק זה קובע חריגים לאיסור על העברת בעלות במקרקעי ישראל, ומוסיף וקובע, בסעיף 2, כי "ובלבד שהעברת בעלות במקרקעי הקרן הקימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה".

183. לפנינו הכרה נוספת של המחוקק בבעלות הנפרדת של קק"ל על אדמותיה, ובזכותה להכתיב את אופי השימוש שיעשה בה, בהתאם למטרותיה המיוחדות.

184. לצד שני דברי חקיקה אלה, ולהשלמתם, נחקק בה בעת גם חוק המינהל, הקובע, בסעיף 2(א), כי המינהל ינהל את מקרקעי ישראל, קרי - הן את קרקעות המדינה, הן את קרקעות רשות הפיתוח והן את קרקעות קק"ל. חוק המינהל נועד, בין השאר, למנוע כפילות מיותרת בניהול מקרקעי ישראל. הוא הטיל על המינהל חובה לנהל, בין היתר, את קרקעות קק"ל. המינהל מנהל את קרקעות קק"ל כשלוח בלבד, שלוח המחוייב לפעול בנאמנות, לטובת קק"ל, ותוך שמירה על בעלותה המלאה של קק"ל באותן אדמות.

**ראו:** ע"א 55/67 קפלן ואח' נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד כא(2) 718, 725-726; ע"א 361/66 מדינת ישראל נ' ארבספלד ואח', פ"ד כ(3) 526, 530; ע"א 141/75 מדינת ישראל ואח' נ' לוי, פ"ד ל(2) 508, 512; וייסמן, ע' 236-237 [27]; ויתקון, ע' 276 [16]; בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 36-38.

185. חוק המינהל נועד לשמש מכשיר ביצועי למימוש של האמנה שבין המדינה לבין קק"ל. הוא **מחייב** את המינהל לנהל את אדמות קק"ל בהתאם למטרותיה ולהוראותיה של קק"ל, כפי שהן מפורטות באמנה ובמסמכי ההתאגדות של קק"ל. המחוקק ראה לנכון להורות על המשך ניהול אדמות קק"ל לפי אותם עקרונות שלאורם ניהלה קק"ל בעבר את קרקעותיה.

186. בדברי ההסבר להצעת חוק המינהל הובהר, כי:

"לפי האמנה, העומדת להיכרת בין המדינה לבין הקרן הקימת לישראל על דעת ההסתדרות הציונית העולמית, תקים הממשלה מינהל מקרקעי ישראל... **החוק המוצע בא להקנות למינהל מקרקעי ישראל ולמועצת מקרקעי ישראל את המעמד החוקי הדרוש להם לביצוע תפקידיהם לפי האמנה.**"

**ראו:** הצעת חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, ה"ח 36 [4].

187. במאמר מוסגר יצויין, כי שנה קודם לכן, הובאה בפני הכנסת, הצעת חוק דומה, שכונתה - הצעת חוק מינהל מקרקעי העם, תשי"ט-1959 ואף היא כללה בדיוק אותה הוראה באשר לתכליתו של חוק המינהל.

**ראו:** הצעת חוק מינהל מקרקעי העם, תשי"ט-1959, ה"ח 430 [28].

188. נוסח האמנה אף הובא כחלק בלתי נפרד מדברי ההסבר להצעת חוק מינהל מקרקעי העם (אף שהאמנה טרם נחתמה אותה עת) והוא נדון בדברי הכנסת גם כרקע לחקיקתם של חוק יסוד: מקרקעי ישראל וחוק מקרקעי ישראל. נוסח האמנה אף הוקרא על-ידי שר האוצר בפני מליאת הכנסת.

**ראו:** ד"כ 28 (תש"ך) 707 [29].

189. חקיקתם של חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל נתעכבה עד שגובשו ההסכמות בין המדינה לבין קק"ל, ועד שנתגבש הנוסח של האמנה. חתימת האמנה נדחתה עד לאחר שלושת החוקים אושרו בכנסת, על מנת שזו תחתם רק לאחר שניתן יהיה להוציא מן הכוח אל הפועל את העקרונות ואת ההסכמות המעוגנות בה, ובהן - קיומה הנפרד של קק"ל מהמדינה, הבעלות העצמאית באדמותיה, ומחויבותו של המינהל לפעול בניהול אדמות קק"ל, בהתאם לתזכיר קק"ל, קרי - לצורך יישוב יהודים.

**ראו:** ויסמן, ע' 212 [17].

190. ניסיונם של העותרים להתעלם מהקשר הבל-יינתק בין חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל לבין האמנה, המאמצת את תזכירה של קק"ל, הוא ניסיון מלאכותי ועקר, שאינו עולה בקנה אחד עם שלושת החוקים ועם הרקע החקיקתי המפורש, ששימש בסיס להם. שלושת החוקים ביקשו להמשיך ולקיים את מעמדן הנפרד של אדמות קק"ל, על הייעוד המיוחד שצמוד אליהן - היותן אדמותיו של העם היהודי.

191. לכל חברי הכנסת שדנו בשלושת החוקים ברורה היתה משמעותם - הן השמירה על הבעלות הנפרדת של אדמות קק"ל, והן התוצאות שלה - לעניין הקצאת אדמות ליהודים בלבד.

192. כך למשל, ציין ח"כ יעקב חזן, מן התומכים בחקיקה זו:

**"אדמות הקרן הקיימת, שנרכשו בכספי העם היהודי, הן קודש להתיישבות היהודית, כמו שה"ווקף" המוסלמי הוא קודש לסיפוק צרכיה הסוציאליים של העדה המוסלמית; אך לגבי אדמת הממשלה הננו חייבים לקיים שיווי זכויות לגבי כל אזרחי ישראל, בלי הבדל גזע, לאום ודת."**

**ראו:** ד"כ 27 (תשי"ט) 2953 [18].

193. כך גם הבין את הדברים חבר הכנסת סנה, שהתנגד לחוקים אלה:

**"כנסת נכבדה. צירוף שלושת החוקים שאנו דנים בהם משאיר בעלות כפולה על הקרקעות שאינן בידיים פרטיות. לצד בעלות המדינה הוא משאיר בתוקפה את הבעלות של הקרן הקיימת לישראל. השינוי הוא רק בקביעת מינהל משותף למקרקעי המדינה והקרן הקיימת..."**

...

**...משום שמצב זה משאיר שטחים עצומים, אלה שהם בידי הקרן הקיימת לישראל, בקלאוזולה לאומית, וסוגר את השטחים האלה לחלוטין בפני אזרחי המדינה שאינם בני הלאום היהודי."**

**ראו:** ד"כ 27 (תשי"ט) 2955 [18].

194. הנה כי כן, שלושים ושלוש שנים טרם התקנת תקנת הפטור, ברור היה לכל חברי כנסת ישראל, מהי מטרת שלושת החוקים ולאילו מטרות מיועדות אדמות קק"ל. הניסיון של העותרים להיתלות בתקנת הפטור, כמקור סטטוטורי יחיד, שאין בלתו, להקצאת אדמות קק"ל להתיישבות יהודים, באמצעות המינהל, חוטא לאמת.

## ו. אופן הניהול של קרקעות ק"ל מוגן על-ידי סעיף שימור הדינים

195. מהסקירה הנורמטיבית בפרק ה' לעיל עולה, כי:
- (א) חוק המעמד וחוק קק"ל מעגנים בחקיקה ראשית את מעמדה ואת תפקידה של ההסתדרות הציונית העולמית, וקק"ל בכלל זה. חקיקה זו מהווה קיום, אישור, מתן תוקף משפטי והכרה ממלכתית, בין היתר, בתפקידה של קק"ל כזרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית, שכל קיומן ותכלית פעולתן הן לטובתו של העם היהודי. מכח חוק קק"ל אישר שר המשפטים את תזכירה של קק"ל.
- חוק המעמד, קבעה הכנסת, הינו בעל סטטוס מיוחד, דומה לזה של חוק יסוד.
- קביעה, לפיה קק"ל מחוייבת למסור קרקעותיה לשימושם של מי שאינם יהודים - משמעה ריקון מתוכן של קק"ל, שהיא זרוע מרכזית של ההסתדרות הציונית העולמית. לפיכך, הצהרה כזו, יכולה להעשות, רק אם יוכרוז על בטלותם של דברי חקיקה אלה, שהכנסת קבעה לגביהם, כי הם מחוקי התשתית של המדינה.
- (ב) חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל, חוק המינהל והאמנה מכירים ומבצרים את מעמדה הנפרד של קק"ל ואת מעמדם העצמאי של מקרקעיה, על הייעוד המיוחד שצמוד אליהן – היותן אדמותיו של העם היהודי. שלושת החוקים והאמנה מטילים על המינהל חובה לנהל את אדמות קק"ל בהתאם להוראותיה ולתזכירה, הקובע כי אלה יעמדו לשימושם של יהודים.
196. החקיקה האמורה, הצעות החוק, דברי ההסבר הנלווים להן, והדיונים בכנסת מובילים כולם למסקנה אחת - כנסת ישראל בחרה, במודע, לשמר את קיומן הנפרד של קרקעות קק"ל והטילה על המינהל לנהלן בהתאם למטרותיה של קק"ל, כזרוע של ההסתדרות הציונית העולמית - קרי כפיקדון עולם לשימושם של העם היהודי, לנצח נצחים.
197. היתממותם של העותרים, והכסות החיצונית שבה הלבישו עתירותיהם, משל היה מדובר במדיניות מינהל, ובתקנת פטור, הא ותו לא, אינן אוצרות כוח לאיין את היצירה החקיקתית של כנסת ישראל משך השנים, ואת הרצון המפורש שהביעה הכנסת - לשמר ולבצר את פועלה של קק"ל למען יישוב יהודים על אדמות קק"ל.
198. למעשה, מבוקשם של העותרים הוא שקרקעות קק"ל ישווקו לכל דורש - יהודי ולא יהודי. מבוקשם זה עומד, בין היתר, בסתירה בולטת לחקיקה המפורטת לעיל. מבוקשם הוא, למעשה, להורות על ביטולה של חקיקה זו.
199. מה בצע לה למדינת ישראל - בחוק המעמד, בחוק קק"ל, באמנה, בהפרדה הקיימת, בגדרו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל, בין מקרקעי המדינה לבין מקרקעי קק"ל, באיסור הקבוע בחוק מקרקעי ישראל על מכירת קרקעות קק"ל ללא אישורה, ובחובה שהוטלה על המינהל לנהל אדמות קק"ל בהתאם להוראותיה ולתזכירה - אם קרקעות קק"ל תחשבנה ככל אדמות המדינה, ותשווקנה לכל דורש, בניגוד מוחלט לעצם קיומה של קק"ל?
200. מבוקשם של העותרים הוא חיסולה של קק"ל, והלאמת אדמותיה. מבוקשם של העותרים עומד בסתירה בולטת לחקיקה, והוא ניגף מפניה.



201. נסיונות לגרום לביטולה של חקיקה זו, לרקנה מתוכן, או לצקת בה תכנים שהם זרים לחלוטין לתכליתה - מכח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - לא יצלחו. לא זו בלבד שחקיקה זו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית והיא, כשלעצמה, חקיקה מכוננת, שמעגנת את עקרונות היסוד של המדינה ועומדת ביסוד ההצדקה לקיומה של ישראל כמדינתו של העם היהודי - אלא שחקיקה זו מוגנת מפני פגיעה, מכח הוראתו של סעיף 10 לחוק: יסוד כבוד האדם וחירותו, היא הוראת שימור הדינים.

**ראו:** א. שוחטמן "חוקיותה וחוקתיותה של התיישבות יהודית בארץ-ישראל" **משפט וממשל** ו' (תשס"א) 109, 114 [30].

202. בית משפט נכבד זה אינו מהסס לדחות, על הסף, עתירות נגד חוקים הנהנים מתחולת סעיף שימור הדינים.

**ראו:** בג"צ 4277/02 נוף נ' **מדינת ישראל** תק-על 2002(2) 2432 [31].

203. שימור הדינים כוחו יפה, כמובן, גם נגד טענות אפליה. בבג"צ 2828/02 **עמותת "אלערפאן" נ' שרת החינוך ואח'**, תק-על 2004(2) 233, 232 [32] נקבע, כי:

**"חוק יסודות התקציב מעגן איפוא מפורשות את ההפליה בתקצוב רשת החינוך התורני, ובכך מכשיר הוא חלוקה בלתי שוויונית של התמיכה הממשלתית. על-פני הדברים, ברי כי הדבר פוגע בעקרון השוויון, אשר יש הגורסים כי הנו יסוד מוסד בזכותו של אדם לכבוד. אלא שבגדרי העתירה שבפנינו אין אנו נדרשים לכך, שכן ממילא, מכוח סעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, נשמר תוקפו של חוק יסודות התקציב אף אם פוגע הוא בכבוד האדם. מזור לטענת האפליה ימצא איפוא לעותרת אך אם תשונה התחיקה הרלוואנטית."**

204. קל וחומר במקרה דנן - כשחפצם של העותרים כרוך בביטול מערכת חקיקה שלמה, שחלקיה שזורים אלה באלה, לרבות בחקיקת יסוד.

## **ז. מקרקעי קק"ל אינם מקרקעי המדינה; נאמנותה של קק"ל אינה נתונה לציבור בכללותו, אלא שמורה לעם היהודי לבדו**

205. הקרקעות נשוא העתירות הינן קרקעות קק"ל. קק"ל לבדה הינה הבעלים של אדמותיה. קרקעות קק"ל רשומות על שמה במרשם המקרקעין. קק"ל רכשה את כל האדמות המצויות בבעלותה, בכסף, מידי בעליהן הקודמים. חלק גדול מקרקעות קק"ל נרכשו טרם קום המדינה, וחלקן לאחר מכן.

206. קק"ל אינה מתקצבת כיום, ולא היתה מתקצבת בעבר, על-ידי המדינה. נכסיה של קק"ל באו לה מרבות יהודים ברחבי הגולה, שתרמו סכומי עתק לקק"ל. הם עשו כן על יסוד הידיעה שקק"ל, כזרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית, מחוייבת להחזיק אדמות אלה כפקדון עולם בידי העם היהודי. לקק"ל מחוייבות ברורה כלפי תורמיה.

207. לאורכן ולרוחבן של העתירות נשזרה טענה מרכזית, שעליה משליכים העותרים את יהבם. לטענת העותרים, קרקעות קק"ל הינן "משאבי קרקעי ציבוריים", הן "רכוש הציבור כולו", דהיינו - אדמות מדינה, לכל דבר ועניין. העותרים ממשיכים וטוענים, כי הקרקע נמסרה למינהל "בתור נאמן הציבור ולמען הציבור כולו".

**ראו, למשל:** סעיפים 17, 32, 48, 49, 58, 61, 74-72 לעתירת המרכז הערבי; סעיף 68 לעתירת עדאלה.

208. טענה מרכזית זו של העותרים שגוייה בעליל, וכפועל יוצא מכך - הניתוח המשפטי עליו נשענות העתירות - שגוי אף הוא. הבעלות של קק"ל באדמות קק"ל הינה בעלות מלאה, ונפרדת מן המדינה. נאמנותה של קק"ל אינה נתונה, ולא יכול שתהא נתונה, לציבור הישראלי, כולו. קק"ל הוקמה ופועלת לטובת העם היהודי בלבד. כל ניסיון להטיל על קק"ל חובה להקצות נכסיה גם למי שאינם יהודים משמעו - חיסולה של קק"ל, כמו גם הפניית עורף מצד המדינה היהודית כלפי תורמים בתפוצות ובארץ.
209. למעשה, העותרים מבקשים שקרקעות קק"ל יינטלו ממנה, ויועברו לבעלותה של המדינה; או אז, תהא המדינה מחוייבת, לשיטת העותרים, להקצות קרקעות אלה, באופן שוויוני, לכל המגזרים.
210. העותרים, שרוממות ערכי היסוד בפייהם, מבקשים שבית המשפט הגבוה לצדק יורה למדינה להפקיע (ללא פיצוי), כשניים וחצי מיליון דונם, מידיה של קק"ל, ולהעבירם לידי המדינה. העותרים לא הניחו שמץ בסיס, עובדתי ומשפטי, להלאמה מרחיקת לכת שכזו.
211. העותרים אינם פונים למדינה, ומבקשים הימנה, להקצות להם ממקרקעיה שלה, קרקעות המדינה (כידוע, הרב המוחלט של שטח המדינה מצוי בבעלותה של מדינת ישראל). הם מבקשים שבית המשפט הנכבד יורה למדינה ליזום הפקעה של כל קרקעות קק"ל. בכל הכבוד, טרם שמענו על מקרה, שבו אזרח כופה על המדינה להפקיע עבורו קרקעות, מאחר.
212. העותרים יוצרים במכוון ערוב תחומין, וטשטוש, בין קרקעות המדינה לבין קרקעות קק"ל. העותרים לא טרחו להתמודד, התמודדות של ממש, עם עובדת הבעלות הנפרדת של קק"ל במקרקעיה. העותרים אינם מספקים הסבר, מניח את הדעת, כיצד הם מבצעים זינוק, עובדתי ומשפטי, ההופך את קרקעותיה של קק"ל למקרקעי הציבור כולו. העותרים לא הזכירו את זכות הקניין של קק"ל, ולא הסבירו, כיצד זכות יסוד זו נסוגה בפני זכויותיהם הנטענות לשוויון.
213. העותרים אינם הראשונים להציע הטמעה של קרקעות קק"ל בקרקעות המדינה, ועשייתן לאחד. כאמור, קדם להם חבר-הכנסת משה סנה, שבעת חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל, הציע, בשם מק"י, להימנע ממתן תוקף לבעלות הנפרדת של קק"ל באדמותיה וביקש להפקיע ולהעביר לבעלותה של המדינה את קרקעות קק"ל. חבר הכנסת סנה הבהיר, כי הוא מציע לעשות כן, על מנת שניתן יהיה להקנות חזקה בקרקעות קק"ל למגזרים שונים, ולא רק למגזר היהודי. העתירות הינן, למעשה, חזרה על הצעתו של חבר-הכנסת סנה, באדרת אחרת.
214. חשוב להבהיר - פעם נוספת - כי הכנסת דחתה, בשתי ידיים, את ההצעה להלאים קרקעות קק"ל. יו"ר וועדת חוקה, חוק ומשפט, ח"כ זרח ורהפטיג, השיב להצעתו של חבר-הכנסת סנה בדברים שכמו נאמרו לעניין העתירות דגן:

**"הצעתו של חבר-הכנסת סנה היא מרחיקת לכת. הוא מדבר על הלאמת קרקעות הקרן הקיימת לישראל. הוא מציע שכל הקרקעות יהיו מקרקעי המדינה. קרן קיימת לישראל - וזה ודאי זכור לחבר-הכנסת סנה - קנתה את כל קרקעותיה תמורת כספים שקיבלה מהעם כולו ...**

הקרן הקיימת לא גמרה את תפקידה. היא אוספת גם היום כספים בכל רחבי העולם, כדי לרכוש קרקעות בישראל, כדי לשפר אותן. וגם את הקרקע שהיא קנתה מיום קום המדינה ועד היום מממשלת ישראל היא לא קיבלה חינום מהמדינה, אלא שילמה בעדה במיטב כספה. הכסף שהיא שילמה בעד הקרקע נתקבל מהעם כולו, ומעשייה היו לטובת כל אזרחי המדינה. כי תקציבה ניתן לכל האזרחים. וכיון שהקרקע נקנתה בכספי האומה, הרי היא

**צריכה להישאר ברשותה של הקרן הקיימת. באיזו זכות אנו יכולים לקחת את קרקעותיה ולהעבירן למדינה? אנו מעוניינים בעזרת העם היהודי בתפוצות גם להבא. איננו רוצים להגיד לעם: הפסיקו את עזרתכם, איננו רוצים בה עוד."**

**ראו:** ד"כ 29 (תש"ך) 1925 [11].

215. השאלות הנוקבות שהעלה יו"ר וועדת חוקה, חוק ומשפט הן שאלות שהעיתרות כלל אינן מתמודדות עימן - באיזו זכות יכולים כיום העותרים לבוא ולדרוש מעם המדינה ליטול את מקרקעי קק"ל ולעשותן לקרקעות מדינה? באיזו זכות רשאי מאן דהוא לדרוש מקק"ל את הקרקע שנקנתה מכספי תרומות, על מנת שישמשו את העם היהודי? מהו המקור החוקי שמכוחו יכולים העותרים לחייב את קק"ל להודיע על סיום פועלה, ועל העברת קרקעותיה לאחר? לשאלות אלה אין שמץ מענה בעתירות.
216. מלאכתם של העותרים היום קשה בהרבה ממלאכתם של מי שביקשו לפני ארבעים שנה להלאים את קרקעות קק"ל - לא רק משום שבקשתם מופנית למוסד שהוא אינו מתאים להכרעות אידאולוגיות-חברתיות-פוליטיות מעין אלה - אלא, בעיקר, משום שכנסת ישראל סרבה להלאים את קרקעות קק"ל ובגדרו של חוק יסוד: מקרקעי ישראל נתנה משנה תוקף לבעלות הנפרדת והעצמאית של אדמות קק"ל.
217. קק"ל כבר הצביעה על כך שגם כיום מתנהלים בכנסת דיונים בדיוק באותם סעדים שמבקשות העתירות להשיג - הקצאת קרקעות קק"ל למי שאינם יהודים. הצעת חוק ביטול קק"ל מבקשת, כאמור, להביא לביטול חוק קק"ל, חוק המעמד, וסעיפים שונים בחוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל. הצעות דומות נדחו בעבר (פרק ג(1) לעיל).
218. קק"ל אינה נאמן של הציבור היושב בישראל. נאמנותה של קק"ל נתונה לעם היהודי - בגולה, ובארץ.
219. רק לאחרונה ציין נשיא המדינה, כי בין האתגרים העומדים בפני קק"ל כלול האתגר "...להמשיך להיות הנאמן של עם ישראל על אדמות ארץ-ישראל..." (נספח "ז" לתגובה זו).
220. לא זו בלבד שאין מוטלת על קק"ל חובה לפעול לטובת כל אזרחי המדינה, אלא שמוטלת על קק"ל חובה לפעול לרכישת קרקעות לשימושם של יהודים. מסירת קרקעות לשימושם של כל אזרחי המדינה, סותרת, באופן חזיתי, את מטרותיה של קק"ל ואת תכלית קיומה. לקק"ל אסור לפעול להקצאת קרקעות לתושבי המדינה כולם. אם תידרש קק"ל לפעול, בהקצאת אדמותיה, לטובת אזרחי המדינה כולם - משול הדבר לחיסולה ולהלאמת קניינה.
221. נתייחס כעת לטענות העותרים, בהקשר זה.
222. העותרים טוענים כי קרקעותיה של קק"ל באו לה מעם המדינה, כי היא קיבלה אותן בהעברה, וכי מאז קום המדינה "הופקעו ו/או הועברו" לקק"ל אדמות (למשל, סעיפים 74-76 לעתירת המרכז הערבי; סעיף 24 לעתירת עדאלה). לטענה זו אין על מה שתסמוך.
223. טרם שנבאר מדוע טענות העותרים שגויות, מן הראוי לציין, כי אף שהעותרים מודים (למשל, סעיף 17 לעתירת עדאלה והערת שוליים 4 בסוף אותו סעיף) שחלק נכבד מקרקעות קק"ל נרכשו על-ידיה מגורמים פרטיים, בתמורה מלאה, אין בפי העותרים הסבר מדוע גם אותן אדמות הינן, כביכול, משאבי הציבור.
224. נפנה עתה להבהרת העובדות לגבי כלל מקרקעי קק"ל.

225. כמבואר בפרק ד' לעיל, אדמות קק"ל נרכשו על-ידיה, בכסף מלא. קרקעות קק"ל נרכשו, חלקן - טרם הקמת המדינה, מידי בעלים פרטיים, וחלק נוסף נרכש לאחר קום המדינה - הן מבעלים פרטיים והן מהמדינה (בשנות החמישים) - והכל בתמורה מלאה.
226. משנשמט היסוד לטענת העותרים, היוצרת ערבוביה בין קרקעות קק"ל לקרקעות המדינה, נשמט גם הבסיס לטענות המשפטיות של העותרים, המבוססות על ערבוביה זו.
227. העותרים טוענים, כי לקק"ל מאפיינים, המצדיקים התייחסות אל קרקעותיה כאל מקרקעי ציבור לכל דבר ועניין. טענות העותרים שגויות המה.
228. העותרים טוענים, כי בידי קק"ל "היקף גדול" של מקרקעין. העותרים שוגים. בבעלות קק"ל מצוי חלק קטן (כ-10%) מהקרקע המצוייה בשטחי המדינה.
229. העותרים טוענים, כי ערבים בישראל אינם יכולים לחכור או לרכוש קרקע ב-80% ויותר מהקרקעות בישראל. טענה זו אינה נכונה, עובדתית. מכל מקום, זוהי דוגמה נוספת לטשטוש המכוון שהעותרים עורכים בין קרקעות קק"ל לקרקעות המדינה. לקק"ל כ-10% אחוז בלבד מהקרקעות במדינת ישראל. ממילא, אם נחסמת דרכם של ערבים ל-80% משטחי המדינה, הרי אין הדבר נובע ממדיניות לגבי אדמות קק"ל, והכתובת אליה צריכים העותרים להפנות את טרונייתם, אם יש בה ממש, היא המדינה, או ליתר דיוק - אדמות המדינה, ולא אדמות קק"ל. העותרים לא עושים כן, והם לא שיתפו את בית המשפט, או את קק"ל, בטעמים להימנעותם זו.
230. ועוד. העותרים לא הצביעו על דוקטרינה משפטית שיש בה כדי להפוך, במטה קסם, קרקע בבעלות פרטית למשאב ציבורי, רק מן הטעם שמדובר ב"היקף גדול" של קרקע.
231. האם העובדה שרבות תורמים אספו פרוטה לפרוטה, שלשלו אותן לקופסה הכחולה של קק"ל, וזו רכשה, בדי עמל, כ-2.5 מיליון דונם, על מנת שישמשו לעד כפקדון בידי העם היהודי גורעת, או פוגעת, באופן כלשהו, בבעלותה המלאה של קק"ל על אדמותיה? האם יש בכך כדי לפחת מהאוטונומיה המלאה ממנה נהנה בעל מקרקעין? האם העובדה שקק"ל הצליחה לרכוש כ-2.5 מיליון דונם משמעה שכעת חייבת קק"ל, בניגוד מוחלט לתכלית קיומה ולחקיקה, לחלוק את קרקעותיה עם אחרים? העותרים, מכל מקום, לא התמודדו עם קושיות אלה.
232. העותרים טוענים, כי קק"ל נהנית ממעמד מיוחד, והיא "מעין אורגן של המדינה", טענה שבעיני העותרים "שומטת את הקרקע מתחת לכל הבחנה בין ניהול קרקעותיה לבין ניהול שאר הקרקעות הציבוריות שבאחריות המינהל" (סעיף 68 לעתירת המרכז הערבי). אין ממש בטענות העותרים.
233. קק"ל היא חברה פרטית, מוגבלת בערבות, שנוסדה בבריטניה, ושלמים נרשמה גם כחברה ישראלית. קק"ל הוקמה בדרך של התארגנות וולונטרית. קק"ל, כבעלים של קרקע, איננה רשות שלטונית, תאגיד ממשלתי, או גוף ציבורי. קק"ל לא קיבלה ואינה מקבלת כספי תמיכות מידי המדינה.
234. לקק"ל משימות רבות ופונקציות שונות. יש שמימות אלה הינן ציבוריות יותר באופיין (כגון ייעור כלל מקרקעי ישראל), ויש שמדובר במשימות הנוגעות להיותה של קק"ל בעלים פרטי של קרקע, כשמטרתה גאולת אדמותיה של ארץ ישראל, כנציגת העם היהודי בישראל ובתפוצות.

235. עניינן של העתירות באותן משימות פרטיות של קק"ל, כנציגת העם היהודי, במסגרתן עוסקת קק"ל באיסוף כספים מיהודי התפוצות, במטרה להביא לגאולת הארץ. קק"ל משמשת כנאמן של אותן קרקעות הנרכשות על-ידי העם היהודי לדורותיו.

236. העובדה שקק"ל הינה יציר המשפט הפרטי הוכרה גם בת"א (י-ם) 1755/96 ל.נ.ע. סחר ועבודות נ' קרן קיימת לישראל, פ"מ תשנ"ט (1) 337, 349.

באותו עניין נדונו תפקידיה של קק"ל כאחראית על ייעור של כלל מקרקעי ישראל ונקבע, כי בהקשר זה קק"ל מהווה גוף דו-מהותי. ברם, עניינן של העתירות אינו תפקידיה של קק"ל בייעור ובהכשרת כלל מקרקעי ישראל, אלא היותה בעלים של מקרקעי קק"ל.

237. קק"ל, כזרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית, היא תאגיד יהודי ציוני, המחוייב לפעול לטובת העם היהודי, ובין היתר - להעמיד קרקע לרשותם של יהודים (מעמדה זה אף הוכר בחקיקה הישראלית). כשם שווקף מוסלמי הוא גוף מוסלמי, הפועל לטובת המוסלמים. בלשונו של ח"כ יעקב חזן, בעת הדיון בחוק המינהל:

**"אדמות הקרן הקיימת, שנרכשו בכספי העם היהודי, הן קודש להתיישבות היהודית, כמו שה"ווקף" המוסלמי הוא קודש לסיפוק צרכיה הסוציאליים של העדה המוסלמית; אך לגבי אדמת הממשלה הננו חייבים לקיים שיווי זכויות לגבי כל אזרחי ישראל, בלי הבדל גזע, לאום ודת."**

**ראו:** ד"כ 27 (תשי"ט) 2953 [18].

238. קרקעות הווקף המוסלמי מנוהלות אך ורק לטובת צרכי המוסלמים, אף שניהולן נעשה על-ידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, היינו - גוף שלטוני מובהק. למרות שקרקעות אלה מנוהלות על-ידי רשויות השלטון, ליהודים אין בהן כל חלק או נחלה - והם אינם יכולים לדרוש מהמדינה שקרקעות אלה ישמשו לטובתם. העובדה שניהול הקרקעות נעשה על-ידי רשות שלטונית, אין בה כדי לשנות מאופיין הפרטי, או המגזרי, של אדמות אלה.

**ראו:** סעיפים 4, 29ה, 29 לחוק נכסי נפקדים, תשי"ו-1950; ע"א 3997/91 ועד הנאמנים לנכסי הווקף נ' יוסי חברה להשקעות בע"מ ואח', פ"ד מט(5) 766, 772; בג"צ 69/55 בולוס נ' שר הפיתוח ואח', פ"ד (1) 673.

239. הסמכויות של קק"ל, אליהן מפנים העותרים לתמיכה בטענותיהם, אין להן דבר וחצי דבר עם קרקעותיה של קק"ל, או עם עניינן של העתירות.

240. העותרים מציינים, כי בידי קק"ל הופקדה הסמכות לייער את מקרקעי ישראל - הן אדמות קק"ל והן אדמות המדינה. אכן כך הוא. ברם, העתירות אין עניינן ייעור של קרקעות המדינה. העתירות אינן נסובות על פעילות הייעור של קק"ל, בקרקעותיה שלה או בקרקעות המדינה. העתירות נסובות על שיווקן של קרקעות קק"ל לידי יהודים.

241. העותרים מצביעים על כך שלקק"ל נציגים במועצת המינהל. אכן, כך הדבר, וזאת מכח הוראותיו של סעיף 4 לחוק המינהל. אך טבעי הוא, כי לקק"ל תהיה נציגות בגוף שמונה על-ידיה לשמש שלוח של קק"ל לניהול קרקעותיה. עובדה זו אינה הופכת את אדמותיה של קק"ל לקניין ציבורי.

242. העותרים מפנים אל סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל וטוענים כי סעיף זה "משווה את דינם של מקרקעי קק"ל - הח"מ) לדין מקרקעי המדינה ומקרקעי רשות הפיתוח" (סעיף 72 לעתירת המרכז הערבי). אין לטענה זו על מה שתסמוך.

243. סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל אינו קובע הטמעה של מקרקעי קק"ל במקרקעי המדינה. ההיפך הוא הנכון - הוא מהווה הכרה נוספת בקיומם העצמאי. כזכור, בעת חקיקת חוק יסוד: מקרקעי ישראל נדחתה הצעה להלאים את אדמות קק"ל. סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל קובע מגבלה על מכירת אדמות קק"ל, מגבלה החלה גם על אדמות המדינה וגם על אדמות רשות הפיתוח. הסעיף לא כוון להטמיע, ואינו מטמיע, את קרקעות קק"ל בקרקעות המדינה.

**ראו:** פרק ה(4) לעיל.

244. ערוב התחומין שערכו העותרים בין קרקעות קק"ל לקרקעות המדינה הוא טעות נפוצה, שעמד עליה פרופ' י. ויסמן, בספרו **דיני קניין ע' 236 [27]**:

"חוק יסוד: מקרקעי ישראל לא נטל את הבעלות במקרקעין מאת המדינה, רשות הפיתוח וקרן קיימת לישראל. הבעלות נשארה בידי גופים אלה כמקודם, ורק סמכויות הניהול הוענקו למינהל. אין זה איפוא מדויק לדבר על "מקרקעין של המינהל", או על "מקרקעין שבבעלות המינהל". ואולם, דבר זה הפך לשיגרת לשון, ונכשלים באי דיוק זה לא רק ההדיוטות."

245. גם פנייתם של העותרים (סעיף 73 לעתירת המרכז הערבי) לסעיף 107 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (**להלן - "חוק המקרקעין"**) אין בה כדי להועיל לעניינם. הגדרת מקרקעי ציבור בחוק המקרקעין לא באה אלא, כפי שהעותרים עצמם מציינים, למנוע תביעת זכויות באותם מקרקעין, בדרך של הקמת מחוברים, או בדרך של זיקה מכח שנים. הטלת המגבלות על קרקעות קק"ל, וכינויין, בהקשר זה, מקרקעי ציבור, אינן גורעות, כהוא זה, מאופיין העצמאי הנפרד, ואין בהן כדי למעט, בצורה כלשהי, מזכויות הקניין של קק"ל.

246. אין חולק שהמינהל, כאשר הוא מנהל את קרקעות המדינה, פועל כנאמן הציבור. הוא חייב לפעול, בין היתר, בשוויון. ברם, בפועלו, בקרקעות קק"ל מחוייב המינהל לנהל, הן מכח האמנה, והן מכח חוק המינהל, בהתאם להוראותיה של קק"ל, ובכלל זה - בהתאם לתזכירה. בקרקעות קק"ל אין המינהל פועל כנאמן הציבור, כי אם כנאמנה של קק"ל, הפועלת למען העם היהודי (כשם שהאפוטרופוס על נכסי נפקדים, בנהלו שטחי הקדש מוסלמים, אינו פועל לטובת הציבור כולו, אלא לטובת עניינם של המוסלמים).

247. העותרים מסיימים את טענותיהם בקריאה לבית המשפט הנכבד לפעול ב"אווירה החוקתית של היום" (סעיף 77 לעתירת המרכז הערבי). העותרים טרם גילו את אזננו, כיצד "האווירה החוקתית של היום" אוצרת כוח להפקיע מעם קק"ל את קנינה ולעשותו לקניינו של הציבור כולו.

248. העתירות דן נבדלות מהמקרה שנדון בגדרו של בג"צ קעדאן, בין היתר, בכך שהן עוסקות בקרקעות קק"ל, להבדיל מקרקעות המדינה (והן עוסקות במכלול ההתיישבות, להבדיל מיישוב ספציפי). ההנמקות שבבסיס בג"צ קעדאן אינן חלות על קרקעות המצויות בבעלותה של קק"ל.

## ח. הקצאת אדמות קק"ל ליהודים אינה בגדר אפליה אסורה

### ח(1) אין מוטלת על קק"ל חובה להקצות קרקעותיה לכלל הציבור

249. קק"ל, כבעלים פרטי של קרקע וכנאמן של העם היהודי, אינה חייבת לנהוג בשוויון כלפי כלל אזרחי המדינה, שעה שהיא מקצה קרקעות. חובתה של קק"ל נתונה לעם היהודי, לדורותיו - להמשיך להשתמש בקרקעותיה שנרכשו בכספי יהודים, למען יהודים.

250. קק"ל, בכל הנוגע להיותה בעלים של קרקע, אינה גוף ציבורי הפועל למען כלל אזרחי המדינה. נאמנותה של קק"ל נתונה לעם היהודי, וכלפיו בלבד היא חבה. קק"ל, בהיותה בעלים של אדמות קק"ל, אינה חבה חובת שוויון כלפי אזרחי המדינה כולם. שונים הם פני הדברים בפעילותה של קק"ל למען הציבור הישראלי כולו, למשל, שעה שהיא עוסקת בייעור, או בפיתוח, של מקרקעי המדינה.

**ראו:** פרק ז' לתגובה זו.

251. אף אם ייקבע, בניגוד לעמדתה של קק"ל, כי היא גוף דו-מהותי, גם ביחס להקצאת אדמות קק"ל, הרי שבכל מקרה אין להחיל על קק"ל, באופן אוטומאטי, את כל החובות מן המשפט הציבורי.

**ראו:** בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ ואח', פ"ד מא(2) 463, 449; ע"א 3414/93 און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ, פ"ד מט(3) 196, 202.

252. בעת החלת נורמות מהמשפט הציבורי על גוף דו-מהותי על בית המשפט לשוות לנגד עיניו את מטרותיו של הגוף ואת ייעודו, על מנת שהחלת הנורמות הציבוריות תתיישב עם מהותו וטבעו של הגוף.

253. בבג"צ 4212/91 המוסד החינוכי הממלכתי דתי העל-יסודי לבנות בית רבקה ואח' נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל ואח', פ"ד מז(2) 661, 670, 678 (להלן - "פס"ד בית רבקה") נקבע, בהתייחס לסוכנות היהודית, כדלקמן:

"הסוכנות היהודית, לפי עצם מהותה ומקורות מימונה, אינה משמשת מסווה לרשויות המדינה, ואין בסוגיה שלפנינו מקום לחשש ש"ניתן יהיה, על-ידי פעולת 'הסוואה', להסיר את סמכות הפיקוח של בית המשפט הגבוה לצדק" (בג"צ 126/84 גלבע הני"ל, בעמ' 72; וכן ראה בג"צ 421/89 דורון ערן הני"ל, בעמ' 311; בג"צ 160/72 אחים שרבט הני"ל, בעמ' 628). המשיבה היא גוף וולונטארי, שכל מקורות המימון שלו באים מתרומות, ובכך דומה היא לגופים וולונטאריים אחרים הפועלים למען קליטת העלייה.

...

אם אכן המשיבה נמנית אף היא על הגופים הדו-מהותיים - דבר שכאמור אין אנו קובעים לגביו עמדה ואין אנו מכריעים בו - יתכן ומקום יהא לטענה שיסודה בעילת הפליה, וגם אם היא מקום לטענה זו, יש לדון בה בהתחשב - כאמור בדברינו לעיל - באפיה הוולונטארי של המשיבה, ביסודה ובמטרותיה, תוך מודעות שלא לשבש את סדרי פעילותה ומשימותיה."

**וכן ראו:** ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 490-492.

254. ככל שהדברים נוגעים לאדמות קק"ל, הטלת חובה להקצות ליהודים ולשאינם יהודים לא תוביל אך לשיבוש של "סדרי פעילותה ומשימותיה" של קק"ל, או לפגיעה בהם, אלא תאיין, לחלוטין, את תפקידה הייחודי של קק"ל כבעלים של קניין עד לעם היהודי. הטלת חובה כאמור שקולה להכרזה על אי-חוקיותה של קק"ל ומטרותיה, כמו גם אי-חוקיותן של התרומות שרובבות יהודים הרימו לגאולת הקרקע, משך כמאה שנים.

255. המסקנה המתחייבת היא, כי אין חובה להקצות קרקעות קק"ל ליהודים, ולשאינם יהודים, כאחד.

## ח(2) עקרון השוויון נסוג - לגבי קרקעות קק"ל - בפני ערכים ועקרונות אחרים

256. עקרון השוויון הוא לעולם יחסי. "אין לראות בו חזות פני הכל, ויש שאינטרס אחר יגבר עליו". "אין הוא ערך מוחלט, אלא ערך יחסי, כמוהו ככל ערך אחר. כאשר השוויון מתנגש בערך אחר, או אף בכלל אחר או באינטרס ציבורי, יש לאזן ביניהם".

ראו: בג"צ 1703/92 ק.א.ל קווי אוויר למיטען נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(4) 193, 213; בג"צ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות, פ"ד נג(5) 337, 366; בג"צ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1, 13, 20; בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 336, 309.

257. קק"ל תראה להלן כי פעילותה לרכישת קרקעות מכספי העם היהודי, לטובתו של העם היהודי, והקצאתן ליהודים, מבטאת את עקרונות היסוד של מדינת ישראל ושל שיטתנו המשפטית, וכי ערך השוויון, גם לו חל על אדמות קק"ל, נסוג מפני עקרונות היסוד האמורים.

### ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית

258. המשמעות - העיונית והמעשית - של טענות העותרים היא שבמדינת ישראל של שנות האלפיים אסור לגוף ציוני להיות בעלים של קרקעות, שמיועדות לצרכי הציבור היהודי, ואסור לו להעמידן לרשות יהודים. לשיטת העותרים, אף שחלק מכריע של הקרקעות בישראל הן קרקעות מדינה, המיועדות לאזרחיה כולם, חל איסור על קק"ל להיות בעלים של אדמות המיועדות ליהודים בלבד.

259. קיומו של מאגר קרקעות, שהוא קניין עד בידי העם היהודי, המשמש ליישוב יהודים, הוא לא רק ערך יסוד בשיטתנו המשפטית, אלא הוא אקסיומה חוקתית במדינת ישראל - כאז כן עתה.

260. אם במדינה היהודית, לא יותר לגוף ציוני להיות בעלים של קרקע, ולייעדה לשימושם של יהודים בלבד, קשה להלום מהי משמעותו של בית לאומי לעם היהודי.

261. אם עוקרים מתוך הערכים של המדינה היהודית את הקרקע השמורה ללאום היהודי ואת ההתיישבות היהודית על קרקע זו, כי אז נותר המושג של המדינה היהודית, במידה רבה, מרוקן מתוכן.



262. המפעל הציוני וההתיישבות היהודית הם ממאפייני הבולטים ביותר של המדינה היהודית והם בבחינת אקסיומה חוקתית. עמד על כך כבוד הנשיא, א' ברק, באלו המלים:

"ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית מייחדים אותה משאר המדינות הדמוקרטיות. רבות הן המדינות הדמוקרטיות בעולם, אך רק מדינת ישראל היא מדינה שאינה רק דמוקרטית, אלא גם יהודית. ראויות לציון מילותיה של הכרזת העצמאות: 'בארץ ישראל קם העם היהודי בה עוצבה דמותו הרוחנית, הדתית והמדינית, בה חי חיי קוממיות ממלכתית, בה יצר נכסי תרבות לאומיים וכלל-אנושיים והוריש לעולם כולו את ספר הספרים הנצחיים".

'מדינה יהודית' היא אפוא מדינתו של העם היהודי. 'זוהי זכותו הטבעית של העם היהודי להיות ככל עם ועם עומד ברשות עצמו במדינתו הריבונית' (הכרזת העצמאות) - מדינה שלכל יהודי הזכות לעלות אליה ושקיבוץ הגלויות הוא מערכיה הבסיסיים.

מדינה יהודית היא מדינה שההיסטוריה שלה שלובה ושזורה בהיסטוריה של העם היהודי, ששפתה עברית ושעיקרי חגיה משקפים את תקומתה הלאומית.

**מדינה יהודית היא מדינה שהתיישבות היהודים בשדותיה, בעריה ובמושבותיה היא בראש דאגותיה.**

...

מדינה יהודית היא 'הגשמת שאיפת הדורות לגאולת ישראל' (הכרזת העצמאות)..."

**ראו:** "רב שיח ציבורי: מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (עורך: רון מרגולין, האיגוד העולמי למדעי היהודית בשיתוף עם קרן אבי-חי, ירושלים, תשנ"ט) עמ' 11 [5].

**וכן ראו:** א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה ואח' נ' טיבי ואח', תק-על 2003(2) 1318, פסקה 7 לפסק הדין [33]; ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365, 385-386; רע"א 7504/95 יאסין נ' "ימין ישראל", פ"ד נ(2) 45, 63.

263. כך מתייחס גם פרופ' אמנון רובינשטיין בספרו **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (כרך א', מהד' 5 מורחבת, תשנ"ז), ע' 109-111 [34], למרכזיות של מפעל ההתיישבות הציונית באופייה היהודי של המדינה:

"סימן נוסף ל"יהדותה" של המדינה בהענקת מעמד ממלכתי וסטטוס מיוחד להסתדרות הציונית העולמית ולארגוניה, ובזיקתה לעם היהודי בתפוצות. למעשה, כפי שעולה מסקירה קצרה זו, אופיה של המדינה כמדינה יהודית בא לידי ביטוי כפול: היותה יהודית והיותה ציונית: 'חלק גדול מן המשמעויות המיוחסות כיום בספרות למונח 'יהודית', כגון שפה, עלייה ושבות, אזרחות, התיישבות, קיבוץ גלויות, ביטחון וצבא, אינן בעלות משמעות יהודית מסורתית מובהקת, אלא בעלות אופי ציוני".

264. בפרק ה' לעיל סקרנו את הוראות החקיקה הנוגעות לפעילותה של קק"ל - לרבות מגילת העצמאות, חוק המעמד, חוק קק"ל, חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק המינהל. הכנסת קבעה כי המדינה מעוניינת בהמשך המפעל הציוני; כי היא מכירה בתפקידה רב-הערך של קק"ל ליישוב יהודים על אדמותיה של קק"ל; כי היא מכירה בחשיבותו המכרעת של הקשר בין מדינת ישראל לבין יהדות התפוצות. חקיקה זו היא, כדבריו של דוד בן-גוריון, "חקיקה אחות" לחוק השבות, תש"י-1950 והיא חלק משורה של דברי חקיקה, המעניקים בכורה לאופייה היהודי של המדינה, על פני ערכים אחרים.

**השוו, למשל:** חוק השבות, תש"י-1950; סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת; חוק חוזה המדינה; חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, תש"ט-1949.

265. בית המשפט נכבד זה עמד על החשיבות המכרעת של ערכי היהדות והציונות, במדינה, בכלל, וכפי שהם מעוגנים בחוק המעמד בפרט, לאמור:

"העיקרון, שמדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי, הוא יסודה וייעודה של מדינת ישראל, והעיקרון של שוויון זכויות וחובות לכל אזרחיה של מדינת ישראל הוא ממהותה ומאופיה של מדינת ישראל. אין העיקרון האחרון בא אלא להוסיף על העיקרון הראשון ולא לשנות הימנו; עקרון השוויון של זכויות וחובות אזרחיות אין בו כדי לשנות מהעיקרון, שמדינת ישראל הרי היא מדינת העם היהודי, והעם היהודי בלבד.

חוק השבות הוא אבן התשתית החוקתית למהותה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי. מהותה זו של מדינת ישראל באה לכלל ביטוי משפטי בשורה של חוקים נוספים במערכת המשפטית בישראל, והיא ביסוד רעיון זיקת הגומלין שבין מדינת ישראל לבין העם היהודי.

כך, דרך משל, נאמר בסעיף 1 של חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952:

...

זיקת הגומלין שבין מדינת ישראל לעם היהודי לתפוצותיו באה לכלל ביטוי בשורה ארוכה של חוקי הכנסת. בחלקם מבטאים הם את מחויבותה של מדינת ישראל כלפי היהודים בגולה, שנרדפו והושמדו בגלל היותם בני העם היהודי... "

**ראו:** ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-12, פ"ד מג(4) 221, 272.

266. המעשה הציוני לא תם. מדינת ישראל היא מדינה בהתהוות. רבה הדרך עד להפיכתה לביתו הלאומי של מרבית העם היהודי. לא בכל מקום בעולם חיים היהודים בבטחה, ובשלוה. גילויי אנטישמיות בעולם לא פסקו, ובעת האחרונה אף גברו. אלה משמשים אותות אזהרה ותזכורת לעם היהודי. מדינת ישראל היא גם מדינת מקלט ליהדות התפוצות בצוק העתים. תפקידם של המוסדות הציוניים רחוק מלהסתיים. תפקידה של קק"ל, עבור העם היהודי, כבעלים של רזרבה קרקעית, שעומדת זמינה ללאום היהודי, חיוני כיום, כבעבר.

267. אם היה ספק בליבו של מאן-דהוא לגבי החשיבות שבהמשך המפעל הציוני, כיום, והיותו היסוד המוסד של מדינת ישראל, ספק זה הוסר לפני כחצי שנה, עת חוקקה הכנסת, כאמור, את חוק חוזה המדינה. סעיף 1 לחוק חוזה המדינה, שכותרתו "מטרות", מצהיר וקובע, כדלקמן:

"מטרותיו של חוק זה להנחיל לדורות את חזונו, מורשתו ופועלו של בנימין זאב הרצל, לציין את זכרו ולהביא לחינוך הדורות הבאים ולעיצוב מדינת ישראל, מוסדותיה, יעדיה ודמותה בהתאם לחזונו הציוני."

268. יו"ר וועדת החינוך והתרבות של הכנסת, שיזמה את חוק חוזה המדינה, ציין בעת הדיונים בכנסת, ערב חקיקת חוק חוזה המדינה, כהאי לישנא [35]:

"חשיבות החוק במסר הערכי שבו, הרצל האדם הוא גם סמל, באמצעות ציון זכרו ופועלו נגיע אל שורשי הציונות, נלמד וננחיל לדור הצעיר את חזון הקוממיות הלאומית היהודית, נבהיר להם וגם לעצמנו, כי המשימה הציונית לא תמה, וכי באין חזון ייפרע עם. עדיין רב לנו לעשות בכינון המדינה בגבולות של שלום וביטחון לעיצובה כיהודית וכדמוקרטית, ועוד **רבה הדרך עד שנהיה בית לאומי לרוב העם היהודי.**

**מטרותיה של הצעת חוק זו**, החתומה על-ידי חברי הכנסת מכל קצות הקשת הפוליטית, והמובאת בהסכמת הממשלה, הן להנחיל לדורות את חזונו, מורשתו ופועלו של בנימין זאב הרצל, לציין את זכרו ולהביא לחינוך הדורות הבאים **ולעיצוב מדינת ישראל ומוסדותיה ברוח חזונו הציוני.**"

269. טענות העותרים בדבר החלת השוויון על אדמות קק"ל, נסוגות מפני עובדת היסוד החוקתית בדבר היותה של המדינה מדינה יהודית, על המשמעויות שניתנו לה על-ידי כנסת ישראל ועל-ידי בית משפט נכבד זה, ודי בטעם זה כדי להביא לדחייתן של העתירות.

### זכות הקניין

270. קק"ל היא חברה פרטית, שנוסדה באופן וולונטרי. קרקעות קק"ל נרכשו בכסף, שנאסף מיהודים ברחבי העולם, על מנת שהקרקע שתרכש תשמש את העם היהודי, לדורותיו. בעלותה של קק"ל בקרקעותיה היא בעלות מלאה ונפרדת מזו של המדינה. קק"ל אינה מתוקצבת ואינה ממומנת על-ידי המדינה. טענות העותרים בדבר היות קרקעות קק"ל "רכוש הציבור כולו" (כשהכוונה היא לאזרחים הישראלים כולם) הן חסרות יסוד.

**ראו:** פרק ז' לעיל.

271. כדברי חוזה המדינה, בפני הקונגרס הציוני החמישי:

**"העם יהיה לא רק המייסד של הרכוש לשם מטרה זו, אלא תמיד ותדיר גם בעליו. על-ידי כך יימנע שימוש שרירותי, שלא כמטרות המייסד".**

**ראו:** ג' קרסל מגילת האדמה - ספר ראשון, קורות (תשי"א) כה (נספח "ה" לתגובה זו).

272. העותרים לא טרחו להתמודד עם זכות הקניין של קק"ל, של תורמיה, ושל העם היהודי, בכללו, אף שזכויות אלה הינן זכויות יסוד, שעוגנו, במפורש, בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הדרך היחידה לפגוע בקניינה של קק"ל היא באמצעות חקיקה מפורשת (שתהא כפופה, כמובן, לביקורת חוקתית). כאמור, ניסיונות לבטל את קק"ל, או להלאים קרקעותיה, על מנת שישמשו את כלל הציבור - נדחו על-ידי כנסת ישראל (לפרוט ראו פרק ג(1) לתגובה זו לעיל).

273. תורמיה של קק"ל, משך מאה שנים, ידעו, כי כספם ישמש להתיישבות יהודים בארץ ישראל. זו התכלית שעבורה נתרמו הכספים. כסף שנתרם לקק"ל נועד לשמש את העם היהודי. הוא לא נתרם עבור מדינת ישראל, כולה, ולא נתרם עבור אזרחי ישראל, כולם. לא ניתן לחייב את קק"ל ותורמיה להקדיש משאבים לשם יישובם על קרקע של מי שאינם נמנים על העם היהודי.

274. קק"ל עמדה על כך (פרק ז' לעיל), כי משמעותן של העתירות היא הלאמה של כ-2.5 מיליון דונם - זו מהווה לא רק הפקעה של קניינה של קק"ל, אלא למעשה, הפקעת קניינם של התורמים היהודים, לדורותיהם, כמו גם הפקעת רכושו של העם היהודי, בכללו.

275. אם קרקעות קק"ל ייהפכו לקרקעות המשמשות את כלל האזרחים בישראל, תישמט התכלית שלשמה נוסדה קק"ל וכפועל יוצא מכך - יקיץ הקץ על מפעל גיוס התרומות של קק"ל וגם בכך יש פגיעה קניינית בקק"ל.

## זכויות יסוד וערכים נוספים

276. הקצאת אדמות קק"ל למי שאינם יהודים פוגעת, במובהק, באוטונומיה של רבבות התורמים לקק"ל, שהיא חלק מכבוד האדם שלהם. היא פוגעת, בנוסף, גם בחופש ההתאגדות של קק"ל (הכולל את החופש לקבוע את מטרותיה ולפעול להגשמתן), שהיא גוף יהודי ציוני, שהוקם למען יהודים. היא מאיימת לפגוע, קשות, בשותפות הגורל ובאחריות ההדדית שבין יהדות התפוצות לבין העם היושב בציון, על השלכות ההיסטוריות, המדיניות והכלכליות שעלולות לנבוע מכך. זרם התרומות מיהדות העולם המתקבל בקק"ל, ובגופים ציוניים אחרים, עלול להפוך לקילוח דק.

277. בנוסף, להתיישבות יהודית בארץ ישראל יש לא רק ערך ציוני, אלא גם ערך מדיני-בטחוני. מדינת ישראל עדיין נאבקת על קיומה ועל גבולותיה.

## השוויון, גם לו חל על קרקעות קק"ל, נסוג בפני ערכים אחרים

278. השאלה האם השוויון מעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, או האם מעמדו הוא ככל ערך יסוד אחר, שאינו מעוגן בחוקי היסוד, טרם הוכרעה, באופן קונקלוסיבי, על-ידי בית משפט נכבד זה. בעניין זה הושמעו דעות לכאן ולכאן.

**ראו:** בג"צ 4806/94 ד.ש.א איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נב(2) 193, 204; בג"צ 240/98 עדאלה ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב(5) 167, 178-177; בג"צ 7610/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת, ואח' נ' שר הפנים ואח' תק-על 2004(2), 2233, 2239 [36]; בג"צ 1030/99 ח"כ אורון ואח' נ' יו"ר הכנסת תק-על 2002(1) 839, 847 [37].

279. מכל מקום, בין אם מעמדו של השוויון הוא ככל ערך יסוד אחר, ובין אם הוא זכה לעיגון חוקתי מפורש, הרי כאשר על כף המאזניים מונחים, מחד - דרישתם של העותרים להקצאת קרקעות קק"ל גם לשימושם של מי שאינם יהודים, ומאידך - ערכיה הציוניים והיהודים של מדינת ישראל, זכות הקניין של קק"ל ושל העם היהודי, לדורותיו, כיבוד האוטונומיה של רבבות התורמים, הערך של שמירת הקשר האמיץ בין יהדות התפוצות לישראל, חופש ההתאגדות של קק"ל ושיקולים מדיניים-בטחוניים - ידם של האחרונים על העליונה.

280. גם בבג"צ קעדאן, עליו נסמכים העותרים, הכיר בית משפט נכבד זה בכך ש"ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית עשויים לגבש תכליות מיוחדות", אשר יגברו על עקרון השוויון, ואולם נקבע כי בנסיבותיו של אותו מקרה לא התגבשו תכליות מיוחדות כאמור (כזכור, בבג"צ קעדאן דובר בהקצאת מקרקעין של המדינה) (שם, בע' 282). כפי שקק"ל הראתה לעיל, במקרה של קרקעות קק"ל קיימות תכליות מיוחדות, קונקרטיים, העומדות בבסיס קיומה של קק"ל כזרוע מרכזית של ההסתדרות הציונית העולמית, ובבסיס ההכרה הנורמטיבית בה, תכליות מפניהן נסוג עקרון השוויון, ובהן - רכישה, צבירה ושימור של מאגר קרקעות, נצחי וייחודי, שהוא קניין עד בידי העם היהודי, והמשמש, באופן מתמיד ונמשך, יהודים בארץ ישראל.

281. יושם אל לב, כי הקצאת קרקעות קק"ל למי שאינם יהודים משמעה פגיעה רטרואקטיבית, קיצונית, בזכויותיהם של קק"ל ושל העם היהודי, כמו גם בזכויותיהם לעתיד לבוא, שהרי אדמות קק"ל קיימות הן לדורי דורות.

282. קק"ל מכירה, כמובן, בזכותם של כל אזרחי המדינה לשוויון, בכל הנוגע למשאבי המדינה. ברם, בצד עקרון השוויון, ישנה זכות קיום גם לגופים מגזריים. למגזר הערבי, כמו גם למגזרים נוספים, ישנם גופים דומים, לרבות גופים שמטרתם ייחוד קרקע למגזרים מסויימים.
283. השוויון אין משמעו זכותו של פלוני להתיישב דווקא באדמתו של אלמוני. כשם שיהודי אינו זכאי להתגורר דווקא על אדמות ווקף מוסלמי, או על קרקע השייכת לאחת מן הכנסיות, כך גם מי שאינו יהודי אינו זכאי לבור לו דווקא קרקע המוקדשת ללאום היהודי על מנת לממש את זכותו לשוויון.
284. על אחת כמה וכמה, במדינת היהודים ישנה זכות קיום לגופים ציוניים, שחרטו על דגלם שמירה על קרקע לטובת העם היהודי, כקניין עד. כנסת ישראל והחברה בישראל העניקו לציונות, ולמוסדות של התנועה הציונית, מעמד מיוחד, לצדה של המדינה, ובנפרד ממנה. הן קראו וקוראות לתנועה הציונית להמשיך במפעל שייסדה בארץ ישראל. בכך, כנסת ישראל והחברה הישראלית גילו דעתן שעל גופים אלה, וקק"ל בתוכם, אין מוטלת חובת שוויון כללית, שהרי הטלת חובת שוויון כזו, תשמיט את בסיס קיומן.
285. כנסת ישראל והחברה הישראלית גילו דעתן, שההבחנה המונחת בבסיס החזון הציוני, בין יהודים, לשאינם יהודים, לפחות בכל הנוגע למשאבים המוחזקים על-ידי התנועה הציונית, היא הבחנה מותרת, ואין בה אפליה.
286. בבחירה זו של המדינה אין משום ויתור על ערך השוויון. המדינה לא התפרקה מסמכויותיה השלטוניות, ומחובותיה כלפי אזרחי המדינה. הגופים הציוניים, ובהם קק"ל, פועלים לצד המדינה, כגופים וולונטריים. הם מייצגים את האינטרסים של העם היהודי, והם ניזונים מתרומותיו. הם מיישמים את ייעודם במשאביהם שלהם. הם אינם באים במקומה של המדינה, ואינם נוטלים מתפקידיה, כשם שאינם חבים בחובותיה.
287. המצב הקיים, והחקיקה הקיימת, משקפים, אפוא, נקודת איזון ראוייה בין אופייה היהודי-ציוני של המדינה לבין אופייה הדמוקרטי.

### **ח(3) התייחסות לטענות העותרים לגבי תקנת הפטור**

288. העותרים משליכים יתבם, כאמור, על טענה לגבי אי-חוקיותה, כביכול, של תקנת הפטור.
289. העותרים טוענים כי תקנת הפטור בטלה מחמת חריגה מסמכות. העותרים שוגים בטענתם זו.
290. ראשית, קק"ל סבורה שתקנת הפטור אינה מעלה ואינה מורידה. קק"ל אינה ממין הגופים שחוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992 (להלן - "חוק חובת המכרזים") חל עליהם (סעיפים 1 ו-2 לחוק). התקשרות של המינהל בעסקאות באדמות קק"ל היא התקשרות בשם קק"ל ומכחה ולכן חובת מכרז אינה חלה על הקצאה של אדמות קק"ל.

**ראו:** ת"א (י-ם) 1755/96 ל.נ.ע. סחר ועבודות נ' קרן קיימת לישראל, פ"מ תשנ"ט (1) 337, 348-357.

291. שנית, טענת העותרים, כי תקנת הפטור הותקנה תוך חריגה מסמכות היא שגויה. חוק חובת המכרזים (סעיף 4) מאפשר, במפורש מתן פטורים מחובת מכרז.

292. שלישית, סעיף 2(ג) לחוק חובת המכרזים קובע, כי - "אין רואים בהבחנה המתחייבת מאופיו או ממהותו של המכרז, הפליה". סעיף זה מורה כי כל אימת שמהותו של המכרז, או אופיו, מחייבים הבחנה, לרבות מטעמים המנויים בסעיף 2(ב) האמור - הבחנה כאמור היא הבחנה מותרת. לענייננו, מכרזים הנוגעים להקצאה של אדמות קק"ל הינם מכרזים המחייבים, מעצם מהותם וטבעם, הבחנה בין יהודים למי שאינם יהודים.
293. מחוקק המשנה שהתקין את תקנת הפטור, וועדת חוקה חוקה חוק ומשפט שאשרו אותה, סברו, ובצדק, שמכרזים הנוגעים לאדמות קק"ל מחייבים הבחנה כאמור, ולכן נקבע בתקנת הפטור, כי: "היתה עיסקה במקרקעין של קרן קיימת לישראל טעונה מכרז לפי תקנות אלה, רשאי המינהל לערוך את המכרז באופן התואם את כתב האמנה שנכרת בין המדינה לבין קרן קיימת לישראל ביום כ' בכסלו התשכ"ב (28 בנובמבר 1961)".
294. מחוקק המשנה רשאי להעדיף ערכים אחרים על פני ערך השוויון, ולפטור מחובת מכרז גופים ממשלתיים, שעה שהם מקצים משאבים למגזרים שונים. בית משפט נכבד זה דחה טענת אפליה ביחס לתקנה מתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, בקבעו כי אבחנה בין קבוצות, המבוססת על חוב מוסרי שחבה המדינה "כלפי אוכלוסיות שנטלו חלק בתקומתה" היא אבחנה מוצדקת, שאין בה משום פגיעה בעקרון השוויון.
- ראו:** בג"צ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל (טרם פורסם) [41]; בג"צ 5945/00 מנקר נ' מדינת ישראל, תק-על 2000(3), 2705 [42].
295. העותרים מוסיפים וטוענים, כי תקנת הפטור עומדת בניגוד לפסקת ההגבלה. גם לטענה זו אין על מה שתסמוך.
296. ראשית, נחזור ונדגיש, כי תקנת הפטור אינה מעלה ואינה מורידה, שכן חובת מכרז אינה חלה על הקצאה של אדמות קק"ל.
297. שנית, נזכיר כי העותרים מבקשים לבטל תקנת פטור שהותקנה לפי אחת עשרה שנים, ודי בטעם זה, כשלעצמו, כדי להוביל לדחיית העתירות.
298. שלישית, גם כשהפנייה לבית המשפט אינה נגועה בשיהוי, בית המשפט גוזר על עצמו זהירות מופלגת טרם יורה על בטלותה של חקיקת משנה, בכלל, ושל חקיקת משנה שאושרה על-ידי ועדה מועדות הכנסת, בפרט.
- ראו:** בג"צ 5211/04 ואנונו ואח' נ' אלוף פיקוד העורף ואח' (טרם פורסם) [38].
299. רביעית, תקנת הפטור אינה פוגעת בשוויון, מהטעמים המוסברים בהרחבה בפרק זה לעיל. שוויון אינו מחייב להקצות למי שאינם יהודים את אדמות קק"ל דווקא.
300. חמישית, תקנת הפטור עומדת במבחני פסקת ההגבלה. תקנת הפטור הותקנה לפי חוק חובת מכרזים, מכח הסמכה מפורשת בו. הסמכת המינהל לקבוע תנאים במכרזים, שיתיישבו עם האמור באמנה, הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, היא נועדה לתכלית ראויה, היא מתיישבת עם ערכי היסוד החוקתיים של המדינה, ועם מארג החקיקה המפורט לעיל, והיא אינה עולה על הנדרש. המדובר בקרקעות המהוות כעשירית בלבד מהקרקע במדינה, הן נמצאות בבעלות נפרדת ופרטית של קק"ל, הן קניין עד של העם היהודי, ומקורן בכספי תרומות של העם היהודי. כדברי כבוד הנשיא א. ברק - "מדינה יהודית היא מדינה שהתיישבות היהודים בשדותיה, בעריה ובמושבותיה היא בראש דאגותיה" (**ראו:** "רב שיח

ציבורי: מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" (עורך: רון מרגולין, האיגוד העולמי למדעי היהודית בשיתוף עם קרן אבי-חי, ירושלים, תשנ"ט) עמ' 11 [5]. גוף שמגשים, הלכה למעשה, מטרות אלה, העומדות בבסיס החזון הציוני, כדרך שעושה זאת קק"ל, פועל לתכלית ראויה ובהתאם לערכיה של מדינת ישראל.

## **ט. אין בסעדים נשוא העתירות כדי להועיל לעותרים**

301. העותרים מבקשים מבית המשפט הנכבד לבטל את תקנת הפטור (סעד מס' 1 בעתירת עדאלה) ולבטל מדיניותו של המינהל לגבי שיווק קרקעות קק"ל ליהודים (סעד מס' 2 בעתירת עדאלה והסעדים בעתירת המרכז הערבי).

302. מבחינה פורמלית, העותרים אינם מבקשים שבית המשפט הנכבד יכריז על קרקעות קק"ל כקרקעות מדינה, ואינם מבקשים לחייב את קק"ל להקצות מאדמותיה למי שאינם יהודים - למרות שברור, כי זו תכלית העתירות (ראו פרק ב' לעיל).

303. במצב דברים זה, הסעדים שנתבקשו על-ידי העותרים הם בבחינת סעדים לא יעילים, שאין בהם כדי להביא תועלת לעותרים. לכל היותר, תוסר מספר החוקים תקנת הפטור.

304. לביטול תקנת הפטור תהיינה תוצאות קשות, אך לא יהא בה מזור לטרוניות העותרים - שכן אין בכך כדי לחייב הקצאת אדמות קק"ל למי שאינם יהודים. נזכיר, כי הקצאת קרקעות קק"ל ליהודים נעשית למעלה ממאה שנה, והיא נעשית על-ידי המינהל, למן היווסדו, עשרות בשנים לפני שהותקנה תקנת הפטור.

305. **ביטול תקנת הפטור אינו משחרר את המדינה מחובתה, כלפי קק"ל, לנהל את אדמות קק"ל, בהתאם לתזכירה של קק"ל. חובת המדינה כלפי קק"ל, בהקשר זה, קבועה, בין היתר, בחוק המינהל ובאמנה.**

306. יתרה מכך, אדמות קק"ל תיוותרנה אדמותיה, בין אם תקנת הפטור תיוותר על כנה, ובין אם לאו. זכותה של קק"ל, כבעלים של קרקע, לקבוע השימוש שייעשה באדמותיה, תעמוד לה לקק"ל, יהא אשר יהא מעמדה של תקנת הפטור.

307. אם ייקבע, בניגוד לעמדתה של קק"ל, כי המינהל אינו רשאי לשווק קרקעות קק"ל ליהודים בלבד, תאלץ קק"ל לשווק קרקעותיה, בעצמה, כמתחייב מתפקידה כזרוע הקרקע של ההסתדרות הציונית העולמית וממחויבותה לפעול לשמירת הקניין של העם היהודי, תוך נאמנות לתורמיה.

308. האמנה, המסדירה את מערכת היחסים בין המדינה לבין קק"ל, מאפשרת לכל אחד מהצדדים לה - לבטלה (סעיפים ג(17)-ג(19)) [1]. ביטול של האמנה הוא תוצאה שקק"ל אינה מייחלת לה, לשון המעטה. ברם, אם המדינה לא תוכל למלא חובתה כלפי קק"ל והעם היהודי (חובה המשמשת, בין השאר, בסיס לאמנה) - תאלץ קק"ל לנקוט צעד של ביטול האמנה, על מנת לנהל בעצמה את אדמות קק"ל, בהתאם ליעדיה של קק"ל ולתפקידה ההיסטורי.

309. מהלך שיוביל להפסקת ניהול מקרקעי קק"ל על-ידי המינהל, ישבש, לחלוטין, את החקיקה הקיימת. הוא עומד בניגוד מוחלט, בין היתר, לחוק המינהל, לחוק מקרקעי ישראל, ולחקיקה נוספת הנוכרת לעיל.

310. הפסקת ניהול מקרקעי קק"ל על-ידי המינהל הוא צעד מרחיק לכת ויוודעו לו השלכות היסטוריות. הפסקה כאמור כמורה כהתנכרות של המדינה ליהדות התפוצות, למפעל הציוני של גאולת הארץ ולשותפות הגורל

שבין העם היהודי לעם היושב בציון, אותה שותפות גורל שאפשרה את הקמתה של המדינה, עיצבה את גבולותיה ואת דמותה. צעד כזה עלול לפגוע, באורח קשה, בהתגייסותה של יהדות התפוצות למען אינטרסים של מדינת ישראל.

311. זאת ועוד. הפסקת ניהול אדמות קק"ל על-ידי המינהל, ביטול האמנה, ושינויי החקיקה הכרוכים בכך יפגעו בציבור הישראלי, יזרעו בוקה ומבולקה במשטר המקרקעין בישראל, והם עלולים להוביל לפירוק המינהל. האמנה מגלמת מערך שלם של התחייבויות ותמורות הדדיות בין המדינה לבין קק"ל. בגדרה של האמנה התחייבה קק"ל, בין השאר, להכשיר, לפתח ולייער את מקרקעי ישראל כולם - לרבות אדמותיה של המדינה - באמצעות מינהל פיתוח שתקים קק"ל לשם כך. מאידך, התחייבה המדינה לנהל, לצד מקרקעי המדינה, גם את מקרקעי קק"ל. התכלית של הסדר זה היתה, בין היתר, לאפשר ניהול ופיתוח מרוכזים ויעילים של כלל מקרקעי ישראל. ביטולו של ההסדר יזיק לאזרחי המדינה כולם.

**ראו:** סעיפים ג(10)-ג(15) לאמנה [1].

312. מנגד כאמור, לא תצמח לעותרים כל תועלת ממשית מביטול תקנת הפטור או מהפסקת שיווק קרקעות קק"ל על-ידי המינהל.

313. בנסיבות אלה, אין זה ראוי להושיט לעותרים סעד, אף לו היו מוכיחים כי קמה להם עילה לקבלו. קולעים בהקשר זה דבריו של בית משפט נכבד זה בבג"צ 6168/92 **האגודה ההומניסטית - חילונית נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נא(4) 289, 299:

"אכן, טיב האינטרס של העותרת בעתירה יכול שינחנו בשאלה, האם ראוי שבית-משפט זה יתערב בהחלטות הממשלה למען הצדק. ככל שיוברר שאין במתן הסעד המבוקש כדי להושיט לעותרת סעד אופרטיבי כלשהו, וכי עיקרו של הסעד הוא בעל אופי אידאולוגי תאורטי, כן תגבר הנטייה של בית המשפט שלא להושיט לעותרת את הסעד המבוקש.

אין בית משפט זה משמש במה להכרעות אידאולוגיות, החסרות נפקות משפטית..."

**וכן ראו:** זמיר **השפיטה בעניינים מינהליים** (תשמ"ב) 101 [39].

314. בשולי הדברים, יוער, כי מצוקת הקרקע של ערבים בישראל, עליה מלינים העותרים, אם וככל שהיא קיימת, מן הראוי שתמצא פתרון על-ידי המדינה, בקרקעות המדינה (כידוע, בבעלות המדינה כ-82% מהקרקע בישראל). העותרים לא הסבירו מדוע נחוצה להם דווקא פיסת הקרקע שהיא קניין עד בידי העם היהודי, ומכל מקום - אין בידיהם עילה, או זכות, לתבעה.

## **י. אין ליתן צו ביניים בעתירות**

315. בעתירת עדאלה נתבקש צו ביניים, שיטיל איסור מוחלט לשווק קרקעות של קק"ל, ולערוך מכרזים בקרקעותיה, עד להכרעה בעתירת עדאלה. כחודשיים לאחר הגשת העתירות, בחודש דצמבר 2004, נתבקש צו ביניים בעתירת המרכז הערבי לגבי מכרז לחכירת מגרשים בגדרה, "ו/או כל מכרז קיים ו/או עתידי אחר, שבמסגרתו משווקות קרקעות הקק"ל בהתאם למדיניות נשוא העתירה, וכן להימנע מלשווק או להחכיר קרקעות עפ"י מכרזים אלה, וזאת עד להכרעה בעתירה" (**להלן ביחד - "הבקשות לצו ביניים"**).

316. **צו הביניים שנתבקש הוא סעד קיצוני וגורף, הפוגע, באופן קשה ביותר באינטרסים של קק"ל ושל העם היהודי, הוא מאיים לשבש את פעילותה של קק"ל והוא עלול להוביל לפגיעה ניכרת בציבור הרחב.**



317. אף על פי כן, הטיעון בבקשות לצו ביניים הוא סתום וכוללני, ואינו מצביע על עילה למתן צו ביניים.
318. **הבקשות לצו ביניים לוקות בשיהוי קיצוני ביותר, שהעותרים לא ניסו להסבירו, ולו בנימוק יחיד.** תקנת הפטור, שאת חוקיותה תוקפים העותרים, הותקנה לפני 11 שנים, ושיווק קרקעות קק"ל על-ידי המינהל נעשה, במתכונת הנוכחית, מזה עשרות בשנים. קשה להלום כיצד מהיננים העותרים להציג בפני בית המשפט הנכבד מצג של דחיפות, וחשש מנזקים בלתי הפיכים, כביכול, שעה שהמדיניות עליה הם מלינינים שרירה וקיימת מזה עשרות שנים.
319. בית משפט נכבד זה דוחה, על הסף, בגין שיהוי עתירות התוקפות חוקיותה של חקיקת משנה, גם כאשר השיהוי הוא שיהוי של חודשים בודדים (פרק ג(3) לעיל). קל וחומר, שראוי לדחות בקשות למתן צו ביניים המוגשת תוך שיהוי של עשרות שנים.
320. **קק"ל ותורמיה הסתמכו על מארג החקיקה הקיים, על תקנת הפטור ועל מדיניותו של המינהל, מזה עשרות בשנים. הם אספו פרוטה לפרוטה ורכשו קרקע לשם התיישבות יהודית. צו הביניים המבוקש משמעו פגיעה קשה בקניינה של קק"ל ובאינטרסים המוגנים של תורמיה. המשמעות של צו הביניים המבוקש היא שלילה, מוחלטת, של זכותו של בעל קרקע לנהוג בה מנהג בעלים, למשך תקופת זמן בלתי מוגדרת. בוודאי שאין עילה לעשות כן טרם ברור העתירות.**
321. מהטעמים המפורטים בתגובה זו לעיל, קק"ל סבורה כי דין העתירות להידחות, לגופו של עניין. מכל מקום, גם בחינה ראשונית של טענות העותרים מעלה שידם על התחלונה, ולו מהטעם של חזקת חוקיות החקיקה וחזקת חוקיות פעילותו של המינהל. חזקה זו חלה, ביתר שאת, שעה שמדובר בחקיקת משנה שאושרה על-ידי ועדה מועדות הכנסת.
- ראו:** בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה תק-על 2003(3) 1982, 1991 [40].
322. נטענה בעלמא טענה שלעותרים ייגרם נזק בלתי הפיך, אם לא יינתן צו הביניים. ברם, העותרים לא טרחו להצביע על נזק בלתי הפיך, או על נזק כלשהו שייגרם להם אם לא יינתן צו הביניים. אדמות קק"ל אינן אדמות ציבור. מצוקת קרקע במגזר הערבי, אם היא קיימת, ראוי שתמצא את פתרונה בקרקע של המדינה, וממילא - אין לעותרים זכות, בגדרו של צו ביניים, למנוע שיווק של קרקעות קק"ל.
323. העותרים לא הצביעו על נזקים קונקרטיים, שייגרמו לאדם מסויים, לגבי חטיבת קרקע ספציפית מתוך אדמת קק"ל. משפחת אבו-ריא לא ביקשה צו ביניים בעתירתה (בג"צ 7452/04), ומכל מקום - כפי שציינה קק"ל לעיל - בעייתה של משפחת אבו-ריא באה על פתרונה (ראו גם הודעה משותפת שהוגשה לבית המשפט הנכבד מטעם המדינה וקק"ל ביום 19.10.2004).
324. **מנגד, הנזקים שייגרמו לקק"ל, אם יינתן צו הביניים הם קשים ומרחיקי לכת.**
325. **ראשית, נתייחס לנזקים מידיים. כשליש מכלל ההכנסות השנתיות של קק"ל (כמאתיים וחמישים מיליון ₪) מקורו בהקצאות חדשות של קרקעות, מדי שנה. הפסקת שיווקן של קרקעות תוביל, בוודאות, לאובדן של נתח משמעותי ביותר מהכנסות קק"ל ותגרום בהכרח לשיבוש חמור ביותר בסדרי פעילותה של קק"ל, אם לנקוט לשון המעטה.**

326. לשם הדגמה, ביטול מכרו אחד לגבי קרקע של קק"ל בעיר עפולה גורם לקק"ל לאובדן הכנסות של עשרות מיליוני ₪.
327. בנוסף, אין כל הצדקה לשלול קניינה של קק"ל ותורמיה, למשך תקופה ממושכת ובלתי מוגדרת.
328. כמו כן, מתן צו ביניים בעניין הנוגע ללב קיומה של קק"ל ולאפשרותה להגשים את מטרת כינונה - עלול לאותת לתורמים, ברחבי העולם, כי קיים ספק לגבי המשך יכולתה של קק"ל לקיים התחייבותה כלפי העם היהודי - לשמור על קניינו בידיה, כפקדון עולם. ספק כאמור עלול להוביל לצמצום משמעותי של היקף התרומות המתקבלות בקק"ל, והוא גם עלול לפגוע ביחסייה של המדינה עם יהדות התפוצות, וזאת שעה שטרם החל הברור של טענות העותרים. נזקים תדמיתיים כגון אלה, קשה, מטבע הדברים, לשקם.
329. הקפאת מכרזים תלויים ועומדים משמעה, כמובן, פגיעה בציבור הרחב - הן אנשים שזכו במכרזים, וזכאים לממש את זכיייתם, והן כאלה שרכשו את מסמכי המכרז, והגישו הצעות. צדדים שלישיים אלו ייפגעו ממתן צו הביניים, והם אף לא צורפו כצדדים לעתירות.
330. יש להניח, כי אין ביכולתם של העותרים להפקיד ערובה כספית, שיהיה בה כדי להבטיח את קק"ל מפני הנזקים העצומים שייגרמו לה, אם יינתן צו ביניים. עובדה זו מהווה אף היא שיקול נגד מתן צו ביניים.
- ראו:** בג"צ 3330/97 עיריית אור יהודה נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נא(3) 472, 475.
331. ביום 19.10.2004 קק"ל הגישה, בגדרן של העתירות, "בקשה לדחיית מועד דיון ולמתן ארכה להגשת תגובה". בקשה זו הוגשה על רקע העובדה שדיון בעתירות היה קבוע ליום 25.10.2004, קק"ל טרם שכרה לעצמה משרד עורכי דין חיצוני, על מנת שייצגה בעתירות, והיא היתה זקוקה לארכה לצורך הגשת תגובתה. בנסיבות אלה, ומהטעמים שפורטו בבקשה האמורה, מוכנה היתה קק"ל, באופן חריג, ולזמן מוגבל, להסכים להקפאת מכרזים באזור הצפון, וזאת עד לדיון שיקבע, או עד להחלטה אחרת. בעת הגשת הבקשה האמורה, ובעת מתן הסכמתה האמורה של קק"ל, לא ידעה קק"ל, והדבר לא הובא לידיעתה על-ידי העותרים, כי שישה ימים קודם לכן, ביום 13.10.2004 בית משפט נכבד (כבוד השופט י. עדיאל) כבר דחה את הבקשה למתן צו ביניים, בקובעו כי "אין מקום למתן צו הביניים המבוקש".
332. משהושלמה עריכתה של תגובה זו, ועל רקע כל האמור בה, קק"ל סבורה, כי אין ליתן צו ביניים, או להקפיא מכרזים בקרקעות קק"ל אזור הצפון, ועל כן מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הבקשות לצו ביניים, להורות על סיומו של ההסדר הדיוני הזמני שעוגן בהחלטות בית המשפט הנכבד מהימים 20.10.2004 ו- 22.10.2004 - ואם וככל שימצא צורך בכך - לעשות כן לאחר קיום דיון בפניו.

## יא. סוף דבר

333. מכל אחד ואחד מן הטעמים המפורטים לעיל, וממשקלם המצטבר גם יחד, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירות, על הסף, ולחלופין - לגופן, וכן לדחות את הבקשות לצו ביניים ולחייב את העותרים בתשלום ההוצאות שנגרמו לקק"ל בגינן, לרבות שכר טרחת עו"ד, בצרוף מע"מ כחוק.

334. לתגובה זו מצורף תצהירו של מר יחיאל לקט, יו"ר דירקטוריון קק"ל.

---

מאיר אלפיה, עו"ד  
מ.ר. 6471  
היועץ המשפטי  
קרן קיימת לישראל

---

רונן ברומר, עו"ד  
מ.ר. 27446

---

אליה צונץ, עו"ד  
מ.ר. 19843

---

אלקס הרטמן, עו"ד  
מ.ר. 10403

ש. הורוביץ ושות'  
באי-כח קרן קיימת לישראל

תל-אביב, היום 9 בחודש דצמבר שנת 2004.