

מן ההיבט הקרקעי קק"ל נמצאת כיום בצומת דרכים היסטורי שלא היה כדוגמתו

עו"ד מאיר אלפיה

היועץ המשפטי של קק"ל

מן ההיבט הקרקעי נמצאת כיום קרן קימת בצומת דרכים היסטורי שלא היה כדוגמתו מאז הקמת המינהל. אנו צריכים להתמודד עם התוצאות של מסקנות ועדת גדיש, בג"צ עדאללה, כמו גם עם משא ומתן לחילופי קרקעות מסיביים שאנו מנהלים עם מדינת ישראל. כל הגורמים האלה מאלצים את קק"ל לבחון באופן ריאלי, יותר מבעבר, את אופציית הניהול העצמאי של קרקעות קק"ל וההיפרדות מהמינהל.

אי אפשר לדרון בנושאים האקטואליים הנוגעים ללא הבנת השורשים של קק"ל, וטועה מי שחושב שניתן בהבל פה או במחי יד למחוק את ההיסטוריה. כדי שלא תהיה טעות, יש להבהיר לכל החולקים על עמדת קק"ל באשר למדיניות הקרקעית: קק"ל התחילה את דרכה כארגון לאומי יהודי וככזה תישאר. לקק"ל יש חובת נאמנות מוחלטת לעם היהודי, ובהתאם לחובתה זו קק"ל רואה את המשך הטיפול בקרקע.

הכול יודעים כי קרן קימת הוקמה בהחלטה של הקונגרס הציוני החמישי ב-1901 ונרשמה כחברה ב-1907, תחת השם "קרן לאומית יהודית". הקרן ששינתה את שמה ל"קרן קימת לישראל" נרשמה כחברה באנגליה, והיא קיימת עד היום. עם קום המדינה, איפשר "חוק קרן קימת לישראל" את העברת הנכסים מהחברה האנגלית לחברה הישראלית, שהיא קק"ל שאנו מכירים כיום. המטרה העיקרית של קרן קימת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתזכיר שלה, היא התיישבות יהודים בארץ ישראל. עיקרון נוסף שניצב בבסיס קיומה של קק"ל היה הבעלות הלאומית על הקרקע. פירושה של אמירה זו: הקרקע היא בידי הלאום, היא בידי הציבור, היא לא בידי הפרט. וזאת לא רק מטעמים דתיים שקבעו כי "לי כל הארץ" (ויקרא כ"ה), אלא גם מתוך ההכרה של המייסדים שאסור לאפשר היווצרות לטיפונדיות של יחידים. העקרונות האלה, שבאו לידי ביטוי בהנחלת משטר החכירה הם עקרונות היסוד של קרן קימת שאותם הנחילה למדינת ישראל. עם קום המדינה היה צורך לעשות התאמה למצב שבמסגרתו

קרן קימת היא ארגון לאומי יהודי המטפל, מחזיק ומנהל מספר גדול של מקרקעין. ואז, באותם ימים, כאשר היה צורך להסדיר את כל מערכות היחסים בין המוסדות הלאומיים לבין מדינת ישראל – הדבר נעשה במסגרת של חוק שנקרא, "חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית תשי"ג 53". בסעיף 7 בחוק חשוב במיוחד. נקבע בו שפרטי שיתוף הפעולה בין המדינה לבין המוסדות הלאומיים יהיו בתוקף אמנה. נקודה זו חשובה לענייננו לאור האמנה מ-28 בנובמבר 1961 שהסדירה את הקמת המינהל וניהול המקרקעין. אמנה זאת, הנובעת מכוחו של חוק "המעמד", זוכה למעמד מיוחד, הרבה יותר מן המעמד שמקבלת אמנה רגילה הנכרתת בין גופים שונים, פרטיים או פרטיים-מדינתיים. וזה אחד הטיעונים של קק"ל במאבק המתנהל על הסוגיה המצויה כיום על שולחנו של בית המשפט העליון.

כתב האמנה מפרט את הסיבות להקמת המינהל וחוזר ומדגיש, שקרן קימת אמונה על העיקרון הבסיסי שהמקרקעין יישארו בבעלות העם והניהול שלהם יהיה בחכירה בלבד. זאת ועוד. בסעיף 4 לאמנה נקבע במפורש כי אדמות קרן קימת ינוהלו גם בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קרן קימת. פירושו של דבר, בכפיפות למטרה העיקרית שלה, למען התיישבות יהודית. זאת הסיבה שבמשך עשרות שנים הקפיד המינהל על שהקרקעות בבעלות קרן קימת יימסרו לחכירה ליהודים בלבד. זה הסעיף שעומד כיום במרכז הדיון בבג"צ עדאללה, שבו יצטרך בית המשפט העליון לפסוק בשאלה האם אותה כפיפות לתזכיר ולתקנות של קק"ל עומדת במבחן משפטי. אם בית המשפט העליון יקבע שהכפיפות בלתי אפשרית, אז קרן קימת תצטרך לנהל את קרקעותיה בעצמה. זו אחת הסיבות היוצרות את הצורך לבחון את ההתנתקות מן המינהל, אבל לא הסיבה היחידה. אחת הסיבות המרכזיות האחרות היא הרצון שקרן קימת תנהל את קרקעותיה בהתאם ליעוד המקורי שלה.

למי שאולי זקוק לתזכורת ראוי להביא ציטוט דווקא מדברי חבר הכנסת יעקב חזן ז"ל, בהתייחסו ל"הצעת חוק: מקרקעי העם". הצעה זו היתה המקור לחוק יסוד: מקרקעי ישראל. חוק זה קבע מפורשות כי "אדמות קרן קימת לישראל שנרכשו בכספי העם היהודי, הן קודש להתיישבות היהודית, כמו שהוואקף המוסלמי הוא קודש לסיפוק צרכיה הסוציאליים של העדה המוסלמית. אך לגבי אדמות הממשלה הננו חייבים לקיים שוויון זכויות לגבי כל אזרחי ישראל בלי הבדל גזע, לאום ודת".

חוק יסוד: מקרקעי ישראל היה אחד משלושה חוקים שהיוו את הבסיס למשטר הקרקעי

החדש עם הקמת המדינה והעברת הקרקעות של קק"ל לניהול מינהל המקרקעין. על פי החוקים האלה, אין להעביר את הבעלות על הקרקע, אם במכר ואם בדרך אחרת. ומה פירוש "בדרך אחרת"? כאן הכוונה לא רק להעברת בעלות אלא גם להפקעה. היועץ המשפטי לממשלה הקודם, אליקים רובינשטיין קיבל את התפיסה הזאת במשך תקופת כהונתו. היועץ הנוכחי מצא לנכון לסור ממנה.

חוק מקרקעי ישראל איפשר במקרים מסוימים להעביר בעלות חרף האיסור המוחלט בחוק היסוד. יחד עם זאת, בכל מה שנוגע לקרקעות הקק"ל, להבדיל מקרקעות המדינה, העברת בעלות בקרקעות קרן קימת טעונה הסכמה של קרן קימת לישראל. כלומר, כאן קיימת ייחודיות שקבעה כי חריגים להעברת בעלות אינם חלים על מקרקעי קרן קימת לישראל. במשך השנים הוקמו ועדות שונות שניסו, באיצטלה של רצון להקטין את החיכוך, להגביר את הייעול של עבודת המינהל ולהנהיג רפורמות במינהל המקרקעין.

אחד הניסיונות הללו היה של ועדת גולדנברג, שהמליצה בעצם לאפשר "חכירה לצמיתות" תמורת השארת אחוז אחד של הבעלות בידי הבעלים, בידי המדינה, בידי קק"ל או בידי רשות הפיתוח. למרבה השמחה ההצעה נפלה על חודו של קול.

במאמר מוסגר רצוני להבהיר, כי לדעתי ההחלטה של ועדה אחרת, ועדת רונן, לא היתה עומדת במבחן בג"צ. אך לא היה מי שירים את הכפפה. אנחנו בקק"ל חושבים שהעברת בעלות מכוח המלצות ועדת רונן, מכוח החלטת מועצה, היא העברת בעלות שעומדת בניגוד לסעיף 1 לחוק יסוד ואינה עומדת כלל במבחן של חוק מינהל מקרקעי ישראל שקבע את היוצא מהכלל. מחשבה דומה, משפטית, יש לי גם לגבי ועדת גדיש. אחרי בחינת הצד החוקי אינני חושב שהמלצות ועדת גדיש יכולות להתממש ללא שינוי חקיקה.

כל מי שיקרא את המלצות ועדת גדיש מ-2004, ייווכח שבעצם היא לא החליטה על העברת בעלות. ועדת גדיש החליטה על שתי אופציות. האופציה הראשונה היא מסירה, או הענקת חכירה ממושכת, תוך מיצוי כל הזכויות של החוכר בקרקע. האופציה

השנייה היא העברת בעלות. ממשלת ישראל החליטה לאמץ את הנתיב של העברת בעלות. כמובן שקרן קימת לא קיבלה לא את המלצות ועדת גדיש וגם לא את החלטת הממשלה כהחלטה מחייבת. כיום קק"ל מוצאת את עצמה בעיצומו של מאבק מול גורמי הממשלה בשאלה אם עלינו לקבל את המלצות ועדת גדיש. בשלב זה החלטת הממשלה לא חלה על קק"ל, אבל זה לא סוף פסוק. המשא ומתן על מה שמכונה "עסקת המיליארדים" או "עסקת חילופי הקרקעות", עדיין מתקיים. למשא ומתן הזה היו שני סיבובים. הסיבוב הראשון הגיע לשלבים מתקדמים בתקופת הקדנציה הקודמת של הנהלת קרן קימת וממשלת ישראל. תוצאותיו הוצגו בפני דירקטוריון קרן קימת שקיבל את חלקן ודחה את החלק שעסק בקרקעות המגורים העירוניות בתחומי התעסוקה, התיירות והמלונאות. בשלב זה קק"ל דנה עם האוצר על "עסקה" חדשה, אולי נכון יותר לומר "הסדר", שנוגע לחילופי קרקעות במגזר העירוני בלבד. המשא ומתן הזה בעיצומו, אך הוא מתנהל תוך קשיים גדולים מאוד.

סוף דבר. אם עסקת חילופי הקרקעות תצא לפועל, יישמש הבסיס מבג"צ עדאללה מכיוון שהחיכוך בסוגיה הקרויה "היהודית-ערבית" לגבי הקרקעות מתמקד במגזר העירוני. זו הנחת היסוד שלנו, שמקובלת על פרקליטות המדינה. אם יושג הסדר כזה, כנראה שהפרקליטות תבוא איתנו לבית המשפט העליון ותחזק את הטענה שהבג"צ הופך להיות תיאורטי.