



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8318/10

לפני : כבוד הנשיאה מ' נאור  
כבוד המשנה לנשיאה (בדימי) א' רובינשטיין  
כבוד המשנה לנשיאה ס' גובראן

העותרות : 1. האגודה לזכויות האזרח בישראל  
2. איתך - משפטניות למען צדק חברתי

נ ג ד

המשיבים : 1. הממשלה  
2. ראש הממשלה  
3. שר הבינוי והשיכון  
4. שר הפנים  
5. שר האוצר  
6. שר המשפטים  
7. שר החקלאות ופיתוח הכפר  
8. השר להגנת הסביבה  
9. גבריאל גולן, נציג ראש הממשלה  
10. גבריאל מימון, נציג שר הפנים  
11. שרון גמבשו, סגן הממונה על התקציבים  
במשרד האוצר  
12. גיא רוטקופף, נציג שר המשפטים  
13. יוסי ישי, נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר  
14. מרדכי מרדכי, נציג שר הבינוי והשיכון  
15. יוסף ענבר, נציג השר להגנת הסביבה  
16. ארז קמיניץ, ממלא מקום נציג שר המשפטים

הודעה משלימה מטעם המשיבים מיום 4.4.2017

תגובה מטעם העותרות מיום 29.6.2017

הודעה מטעם המשיבים מיום 5.7.2017

בשם העותרות : עו"ד דן יקיר

בשם המשיבים : עו"ד שרון רוטשנקר

פסק-דין

עניינה של עתירה זו במתן ייצוג הולם לנשים ולבני האוכלוסייה הערבית במועצת מקרקעי ישראל (להלן: המועצה). במסגרת העתירה נתקפה החלטתה של המשיבה 1 מיום 15.11.2009, בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 4א(א) בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: חוק רשות מקרקעי ישראל או החוק), למנות כחברים במועצת מקרקעי ישראל נציגים אשר כולם היו גברים יהודים.

רקע

1. בהתאם לסעיף 3 בחוק רשות מקרקעי ישראל, נדרשת הממשלה למנות "מועצת מקרקעי ישראל" אשר הוסמכה לקבוע "את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות, [ל]פקח על פעולות הרשות ו[ל]אשר הצעת תקציבה שייקבע בחוק." בסעיף 4א(א) בחוק, הוא הסעיף העיקרי הצריך לענייננו, נקבע כי יושב-ראש מועצת מקרקעי ישראל יהיה שר הבינוי והשיכון (יוער כי החל מיום 12.8.2015 סמכויותיו הועברו לידי שר האוצר (הודעה על העברת סמכויות הנתונות לפי חוק, י"פ 7092 7940) וכי הממשלה נדרשת למנות 13 חברים נוספים במועצה, בהתאם לפירוט המובא בסעיף:

"4א. (א) במועצה יכהנו השר, שיהיה היושב ראש, וכן 13 חברים נוספים שתמנה הממשלה, מהם שבעה נציגי הממשלה ושישה נציגי הקק"ל, כמפורט להלן:

הרכב  
המועצה

- (1) נציג ראש הממשלה, מקרב עובדי משרד ראש הממשלה;
- (2) סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
- (3) נציג שר הפנים, מקרב עובדי משרדו;
- (4) נציג שר החקלאות ופיתוח הכפר, מקרב עובדי משרדו;
- (5) נציג [שר] הבינוי והשיכון, מקרב עובדי משרדו;
- (6) נציג שר המשפטים, מקרב עובדי משרדו;
- (7) נציג השר להגנת הסביבה, מקרב עובדי משרדו;
- (8) שישה נציגי הקק"ל מקרב חברי דירקטוריון הקק"ל או מקרב עובדי הקק"ל."

חרף האמור, הממשלה הוסמכה מכוח סעיף 4א(א1) בחוק רשות מקרקעי ישראל להורות בצו על הפחתת מספר נציגי הקרן הקיימת לישראל לשניים. ואכן, במסגרת צו מינהל מקרקעי ישראל (הרכב מועצת מקרקעי ישראל), התש"ע-2009 הורתה הממשלה כאמור. נקדים את המאוחר ונציין כי בין היתר בעקבות העתירה שלפנינו והשתלשלות העניינים במסגרתה, החליטה הממשלה לבטל את הצו הנ"ל, כך שכיום יש לקרן הקיימת לישראל שישה נציגים במועצת מקרקעי ישראל (ראו צו מינהל מקרקעי ישראל (הרכב מועצת מקרקעי ישראל) (ביטול), התשע"ו-2016).

2. בשנת 1998 הגישה העותרת 1 עתירה דומה, בעניין מינוי ערבים למועצת מקרקעי ישראל (בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15 (2001) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח)). בית-משפט זה קיבל את העתירה וקבע כי חובת הייצוג ההולם חלה גם על מינוי חברים למועצת מקרקעי ישראל. ואכן, בעקבות פסק-הדין מונו באותה העת שני חברים ערבים למועצת מקרקעי ישראל (יוער כי עת ניתן פסק-הדין בעניין האגודה לזכויות האזרח כיהנו במועצת מקרקעי ישראל 24 נציגים, לרבות נציגי ציבור).

3. ביום 15.11.2009 קיבלה הממשלה – מכוח סמכויותיה המפורטות – החלטה בדבר מינוי חברים למועצת מקרקעי ישראל (החלטה 902 של הממשלה ה-32 "מינוי חברים למועצת מקרקעי ישראל" (15.11.2009) (להלן: החלטת הממשלה)). במסגרתה של החלטה זו מונו שבעה נציגי ממשלה ושני נציגים של הקרן הקיימת לישראל למועצת מקרקעי ישראל, כולם גברים וכולם יהודים. הפועל היוצא מן האמור הוא כי הרכבה הנבחר של המועצה לא כלל ייצוג לנשים ולבני האוכלוסייה הערבית.

בעקבות החלטה זו כאמור הוגשה העתירה דנן.

עיקרי טענות הצדדים

4. העותרות, עמותות זכויות-אדם, טענו כי החלטת הממשלה פגעה בזכות לשוויון, אשר ממנה נגזרת החובה לייצוג הולם. אשר לאי-מינוי בני האוכלוסייה הערבית, טענו העותרות כי החלטה זו מפרה את קביעותיו של בית-משפט זה בעניין האגודה לזכויות האזרח לגבי חובת הייצוג של אוכלוסייה זו במועצה. ההחלטה לא למנות נשים וערבים למועצת מקרקעי ישראל הובילה לשיטת העותרים להדרתם של בני אוכלוסיות אלה ומנעה את קידום האינטרסים החיוניים והייחודיים להם.

5. בתגובתם המקדמית מיום 27.9.2011 ציינו המשיבים כי הם מסכימים עם העותרים כי ביחס למועצת מקרקעי ישראל אכן חלה חובת לייצוג הולם, ביחס לנשים מכוח סעיף 6ג בחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 וביחס לערבים מכוח דוקטרינת הייצוג ההולם שאומצה בפסיקה. דע עקא, המשיבים טענו כי מדובר בחובה יחסית ושתחולתה מסויגת בהתאם לאפשרויות המעשיות הקיימות בכל עניין ועניין. בשים לב לכך, המשיבים טענו כי שרי הממשלה אשר נציגיהם חברים במועצה "מוצאים חשיבות רבה במינוי העובד הבכיר ביותר במשרדם לחבר במועצה" – קרי, המנהל הכללי של המשרד. אף על פי כן, בתגובה המקדמית עדכנו המשיבים על מהלכים המבוצעים לאיתור מועמדים מתאימים במשרדים השונים. בה-בעת, ציינו המשיבים כי בניגוד למצב ששרר עת ניתן פסק-הדין בעניין האגודה לזכויות האזרח שעה שכיחנו במועצת מקרקעי ישראל 24 נציגים לרבות נציגי ציבור, הרי שמאז צומצם הרכבה כך שהוא כלל (נכון למועד אותה תגובה) תשעה חברים בלבד, דבר המקשה על סוגיות הייצוג השונות.

#### התקדמות ההליכים

6. עתירה זו, שהוגשה ביום 14.11.2010, עברה גלגולים והתפתחויות רבות. במהלך השנים שעברו מיום הגשת העתירה התנהלו שלושה דיונים על פה בבית משפט זה, איוש המועצה ומספר החברים בה השתנה, ואף חלה התפתחות חקיקתית בעניין הרכבה. בחלק זה אסקור את ההתפתחויות המרכזיות והעדכניות ביותר בלבד, שכן רק ההרכב הנוכחי של המועצה והמצב הנורמטיבי הקיים, הוא המכריע לעניין דנן.

7. ביום 5.10.2011 התקיים הדיון על פה הראשון בהליך דנן, וביום 20.5.2012 ניתן צו-על-תנאי בזו הלשון:

"ניתן בזה צו על-תנאי המורה למשיבים 1-8 לבוא וליתן טעם מדוע לא ימונו למועצת מקרקעי ישראל חברים קבועים ערבים ונשים בשיעור המבטיח ייצוג הולם לאוכלוסיות הללו".

8. בשלבים המוקדמים של ההליך מינו המשיבים ממלאי מקום נשים וערבים וטענו כי די בכך כדי לצאת ידי חובת הייצוג ההולם המוטלת עליהם. המשיבים חזרו וטענו כי בעיית הייצוג נובעת מהפרקטיקה של מינוי מנכ"לי המשרדים הממשלתיים כנציגי השרים – פרקטיקה שיש בה יתרון בשים לב לחשיבות המועצה ואפקטיביות

מינוי המנכ"לים כחברים בה. לנוכח תגובות אלה, הוחלט על קיום עוד דיון בעתירה לפני ההרכב. בסיומו של הדיון, שהתקיים ביום 26.2.2014, החלטנו כי "ראוי שהעניין יובא בהקדם בפני היועץ המשפטי לממשלה על מנת שיפעל להסדרתו של הייצוג ההולם במקרה של מועצת מקרקעי ישראל." המשיבים הונחו להגיש הודעה מעדכנת והודענו כי אם היא לא תניח דעתנו, יינתן פסק-דין בלא שיתקיים דיון נוסף בעתירה.

9. ביום 13.4.2014 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת ובה הודיעו כי העניין הובא בפני היועץ-המשפטי לממשלה והוחלט לקיים בדיקה נוספת בעניין. הודעותיהם הנוספות של המשיבים לא סיפקו מענה מספק לסוגיה, אך חרף האמור בהחלטתנו מיום 26.2.2014 החלטנו לקבוע שוב דיון בעתירה. במהלך הדיון, שהתקיים ביום 23.11.2014, התברר כי לא חל שינוי ממשי בכל הנוגע לייצוגם של נשים ושל ערבים במועצה. בתום הדיון הצגנו את האפשרות כי תיעשה רוטציה בין המשרדים לעניין הייצוג ההולם ונקבע שהמשיבים יגישו הודעה מעדכנת לגבי אפשרות זו. המועד שנקבע נדחה מספר פעמים, בעקבות פיזור של הכנסת, מינוים של שרים חדשים בעקבות הבחירות שנערכו, והצורך במינוי חברים חדשים למועצת מקרקעי ישראל.

10. ביום 13.12.2015, הגישו המשיבים הודעה ובה צוין כי הרכב המועצה החדש כולל שתי נשים וכי שתי נשים נוספות צפויות להתמנות בהקדם. אשר למתן ייצוג לבני המגזר הערבי, ציינו המשיבים כי "הוחלט לפעול בדרך של קידום תיקון חקיקה, אשר יביא למינוי של חבר נוסף למועצה, עובד מדינה, בן האוכלוסייה הערבית". בתגובתן מיום 22.12.2015 טענו העותרות כי הייצוג ההולם של נשים אינו מתמקד אך במספרן אלא גם בזהותן, ועל כן יש למנות גם נשים ערביות כחברות במועצה. אשר למינוי בני המגזר הערבי, העותרות ציינו כי טרם חל כל שינוי וכי ההצהרה בדבר קידום הליך חקיקה אינה מספקת.

11. ביום 4.4.2017, ולאחר מספר רב של הודעות ותגובות מטעם שני הצדדים, התקבלה הודעה משלימה מטעם המשיבים ובה עדכון וסיכום של תמונת המצב הנוכחית. המשיבים הודיעו כי כיום מכהנות במועצה מטעם משרדי הממשלה שלוש חברות קבועות, אחת מהן מנכ"לית המשרד הממשלתי אותו היא מייצגת ושתיים מהן עובדות בכירות במשרדים הרלוונטיים (ומכאן שלמעשה חל שינוי בפרקטיקה של מינוי מנכ"לי המשרדים בלבד, באופן המשרת את קידום הייצוג ההולם של אוכלוסיות שונות בכלל ונשים בפרט במקרה זה). כמו כן עדכנו המשיבים בהודעתם כי ביום 14.3.2017 אושרה בקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק רשות מקרקעי ישראל (תיקון מס' 13),

התשע"ז-2017 (להלן: תיקון החוק או התיקון), וכי זו פורסמה ברשומות ביום 28.3.2017. כך נקבע בתיקון החוק:

2. בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 4א, אחרי סעיף קטן (א), יבוא:

תיקון  
סעיף  
4א

'(א1א) לא מכהן במועצה, כנציג הממשלה כאמור בסעיף קטן (א)(1) עד (7), חבר מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית, תמנה הממשלה למועצה חבר, נוסף על נציגי הממשלה כאמור באותו סעיף קטן, שהוא נציג השר לשוויון חברתי, מקרב עובדי משרדו הנמנים עם האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית.'

1ה4. הוראות סעיפים 4ב(ב) ו-4ה(א) יחולו לעניין חבר המועצה שהתמנה לפי הוראות סעיף 4א(א1א), בשינויים אלה:

הוראה  
מיוחדת  
לעניין סיום  
כהונה ומינוי  
חליף של חבר  
המועצה  
מקרב  
האוכלוסייה  
הערבית,  
הדרוזית או  
הצ'רקסית

הוספת  
סעיף  
1ה4

(1) תמה תקופת כהונתו של חבר מועצה לפי סעיף 4ב(א), ניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספות, לפי הוראות סעיף 4ב(ב), רק בתום 45 ימים מתום תקופת כהונתו;

(2) חדל חבר המועצה לכהן לפי סעיף 4ד, או נפטר חבר המועצה, תמנה הממשלה אדם אחר לפי הוראות סעיף 4ה(א), רק בתום 45 ימים ממועד הפסקת הכהונה או הפטירה כאמור; והכל ובלבד שבתום תקופת 45 הימים כאמור בפסקאות (1) או (2), לפי העניין, לא מכהן במועצה כנציג הממשלה כאמור סעיף 4א(א)(1) עד (7), חבר מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית.'

תיקון החוק מבטיח למעשה חברות של נציג מועצה ערבי, דרוזי או צ'רקסי אחד. המשיבים טענו כי לאור התפתחויות אלו, הרי שלשיטתם העתירה מיצתה את עצמה ודינה להימחק.

12. ביום 23.4.2017 התקבלה תגובת העותרות. העותרות ברכו על השלמת הליכי החקיקה ועל העלייה במספר הנשים החברות במועצה, אך טענו כי בכך אין די. העותרות הביעו שתי הסתייגויות עיקריות: ראשית, העותרות טענו כי מינוי של נציג אחד לבני האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית – כפי שתיקון החוק מבטיח –

אינו בגדר "ייצוג הולם". מעבר לכך, העותרות טענו כי התיקון עלול אף להזיק שכן הוא עלול לפגוע בסיכויים שימונו בעתיד חברים ערבים נוספים למועצה. זאת היות והוא עלול לפגוע "בתמריץ" של השרים לפעול למילוי חובתם להבטחת ייצוג הולם במועצה. העותרות טענו כי הפער עודנו נובע מהפרקטיקה של מינוי מנכ"ל המשרדים כנציגי השרים למועצה, וכי כשם שחל שיפור בנושא בעניין מינוין של נשים למועצה (כלומר על-ידי מינוי נציגים שאינם מנכ"לים) – כך יש לעשות גם בעניין דא, אף לאחר תיקון החקיקה. שנית, העותרות חזרו על טענתן כי ייצוג הולם של נשים אינו מסתכם אך במספרן אלא גם בזהותן. משכך, טענו העותרות, חובת הייצוג ההולם מחייבת גם את מינוין של נשים מקבוצות מודרות "ובתוכן נשים מזרחיות, ערביות, יוצאות אתיופיה ועוד". העותרות הוסיפו כי אין בצעדים שננקטו כדי להבטיח ייצוג הולם לנשים בעתיד, ושלשם כך יש לחייב את המדינה ליישם את החלטה 2331 של הממשלה ה-33 "קידום שוויון מגדרי והטמעת חשיבה מגדרית" (14.12.2014), בעניין ייצוג הולם לנשים בגופים ממשלתיים. לסיום טענו העותרות שבכל מקרה אין למחוק את העתירה טרם יושלם הליך המינוי בפועל של חבר ערבי למועצה במסגרת התיקון לחוק.

13. להשלמת התמונה יוער כי בהרכב האחרון שישב בתיק זה (דיון ביום 23.11.2014) ישב גם הנשיא (בדימ') א' גרוניס. ביום 26.6.2017 הוריתי כי המשנה לנשיאה ס' ג'ובראן יבוא תחת הנשיא (בדימ') גרוניס בהליך דנן, וכי הצדדים יביעו עמדתם האם ניתן ליתן פסק דין על יסוד החומר שבתיק או שמא נדרש דיון נוסף על פה. הצדדים כולם הודיעו כי לטעמם אין צורך לקיים עוד דיון על פה בעתירה. בהמשך לכך החלטתי כי פסק הדין יינתן על יסוד החומר שבתיק.

דיון

14. כאמור עתירה זו תלויה ועומדת זמן ניכר והיא עברה גלגולים והתפתחויות רבות, אך בתום סקירת האירועים ניתן גם לומר שהתקדמנו כברת דרך. בעתירתן ביקשו העותרות כי בית משפט זה יורה על מינוי חברים קבועים למועצת מקרקעי ישראל בשיעור המבטיח ייצוג הולם לנשים וערבים. כיום, מכהנות במועצה 3 נשים והמצב הנורמטיבי הקיים בעקבות תיקון החוק מחייב כי בקרוב ימונה נציג קבוע מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית או הצ'רקסית. בשים לב לסעדים שנתבקשו בעתירה, הרי שלדידי בשלב זה הגיעה עתירה זו לידי מיצוי ודינה להימחק. לא ניתן לבקש סעדים נוספים על אלו שהתבקשו בעתירה.

15. העותרות טענו בתגובתן מיום 23.4.2017 כי על אף ההתקדמות שחלה, הרי שגם במצב הקיים אין עדיין כדי להוות "ייצוג הולם". זאת הן מפני זהות הנשים שמונו למועצה, אשר לשיטת העותרות אינן מייצגות באופן הראוי אוכלוסיות מודרות של נשים, הן מפני כמות החברים הערבים, הדרוזים או הצ'רקסים שנקבע בתיקון החוק. טענות אלו אין בידי לקבל במסגרת עתירה זו. כבר נקבע בפסיקה כי תיקון עיוותי ייצוג של אוכלוסיות אשר הודרו במשך שנים רבות ממוקדי הכוח הציבוריים, הוא תהליך. כדרכם של תהליכים, בייחוד המשמעותיים שבהם אשר בסיסם במציאות חברתית ארוכת שנים, הם עלולים להיות ממושכים (בג"ץ 10026/01 עדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 31, 42 (2003)). הרכבה של המועצה, התלוי בפועל במידה רבה במצב הפוליטי הקיים, משתנה לעתים תכופות. די לראות את השינויים שחלו בשנות בירורה של עתירה זו כדי להתרשם מכך. על כן, את טענותיהן הנוכחיות של העותרות יהיה צורך לבחון במבחן הזמן, ולא כנגד המצב הנוכחי בלבד. יש להדגיש, ההתקדמות שנעשתה במסגרת עתירה זו אינה פוטרת את המשיבים מלהמשיך ולפעול למימוש החובה המוטלת עליהם להבטחת ייצוג הולם במועצה, שנקבעה כאמור בעניין האגודה לזכויות האזרח. עוד יש לזכור כי גורם דומיננטי בבעיית הייצוג במקרה דנן, בייחוד לעניין ייצוגה של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, נעוץ בין היתר באחוז הנמוך של אוכלוסיות אלו בצמרת הניהולית של משרדי הממשלה - בעיה שעליה עמד בית-משפט זה בעניין האגודה לזכויות האזרח (ראו שם, עמוד 42). תיקון החוק אינו קובע כי ימונה נציג אחד בלבד מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית אלא למצער נציג אחד. לא נותר לנו אלא לקוות שאיננו בסופה של הדרך אלא בתחילתה, וכי המצב הנוכחי הוא נקודת הזינוק לקראת הרכב מועצה מאוזן, מייצג ושוויוני יותר. תוצאה רצויה זו תבחן לאורך זמן, אולם בשים לב להתקדמות שכבר נעשתה ולסעדים שנתבקשו בעתירה, הרי שלדידי מדובר לעת הזו בנקודת זינוק ראויה.

16. אין מקום להשאיר את העתירה תלויה ועומדת עד מינוי בפועל של נציג מקרב האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. משהושלמה החקיקה והמדינה קבעה כי ימונה חבר מועצה בהתאם, חזקה עליה כי הדבר יבוצע.

17. סוף דבר: בשים לב לסעדים שנתבקשו, הרכב המועצה הנוכחי והשלמת הליכי החקיקה בעניין דנן, הרי שעתירה זו מיצתה את עצמה ודינה עתה להימחק. זכויותיהן של העותרות שמורות להן, והן רשאיות לחזור ולפנות לבית משפט זה ככול שתהיה עילה לכך בעתיד.



## ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה (בדימ') ס' ג' ובראן:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין:

חוות דעתה של חברתי הנשיאה מקובלת עלי, נוכח ההתקדמות המסוימת וכברת הדרך שנעשתה בלחץ בית המשפט – דברים כהוייתם – ובדרך סטטוטורית. זאת, אף כי צר שהתהליכים בהם מדובר של שילוב נשים ובני מיעוטים אטיים בהרבה משהיינו רוצים לראות במדינה מתוקנת. גם תהליך, ואכן בתהליך עסקינן, יכול להיות זריז יותר ולא כמי השילוח ההולכים לאט, בשנת השבעים למדינתנו היהודית והדמוקרטית. אכן, כמות שכתבה חברתי, מבחן הזמן יהא לנגד עיניו של בית המשפט וטענות הצדדים שמורות. לואי ויכולנו לומר "אין מזרזין אלא למזרזין" (מדרש ספרי במדבר א', ד').

המשנה לנשיאה (בדימ')

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה מ' נאור.

ניתן היום, ב' באלול התשע"ז (24.8.2017).

המשנה לנשיאה (בדימ')

המשנה לנשיאה (בדימ')

ה נ ש י א ה