

שוויון ועדה

המבנה העדתי בתוך הציבור היהודי במדינת ישראל מעלה שאלות קשות של אי-שוויון שטרם נפתרו.

סדרת הטלביזיה 'עמוד האש' היא סידרה תיעודית, המתיימרת להציג תיאור מקיף של תולדות המאבק היהודי על ארץ-ישראל ותולדות המפעל הציוני על זרמיו השונים. לטענת העותרים, חלק גדול מדי באופן יחסי מהסדרה התמקדו בגושים של מזרח, מרכז ומערב אירופה, בעוד שהגוש אסיה-אפריקה-בלקן, לא זכה לטיפול הולם, לא נערך לגביו מחקר ראוי, ולא הוקצו לו משאבים ראויים, על פי מבחני הסבירות.

ראשית יודגש כי הפעולה, המתבקשת מבית המשפט לאור האמור לעיל, היא מתן צו, האוסר על הקרנתה של הסדרה, כל עוד לא שונה תוכנה לפי טעמים של העותרים. משמע, הנדרש מבית-משפט למהותו אינו אלא אקט חד וחלק של צנזורה כפשוטה, שהוא, למשל, באופן ברור וגלוי מעבר לדרישה לזכות התגובה למען האיזון וההצגה ההוגנת. עתירה שעניינה שידור והקרנה בכלי תקשורת ציבורי או פרטי, צריכה להיבחן עלפי עצם טבעה תוך תשומת לב מרבית לכללים של חופש הביטוי, מעבר לפקוח הרגיל על גופים ציבוריים.

טענה בדבר אי-סבירותה של פעולה של רשות נבחנת, לפי עצם טבעה, מתוך כוונה שלא להפוך את בית המשפט לשלב משלבי ההירארכיה המינהלית, כאילו מדובר בגורם ממונה, אשר בידוי ההכרעה הסופית ותו לא. בידוע הוא, כי בית המשפט מתערב מטעמי אי-סבירות, רק אם מדובר בהחלטה, אליה לא יכולה הייתה להגיע אף רשות סבירה. וכדי שבית המשפט הזה יאסור על פלוגי, המופקד על השידור והפרסום מטעם הציבור, את פרסומו של שידור פלוגי, צריכות להתקיים נסיבות קיצוניות, שמהן עולה סכנה מוחשית וקרובה לוודאי לשלום הציבור הרחב, או אי-חוקיות ברורה וגלויה בעלת גוון אחר.

הנושא שלפנינו נדון במליאת רשות השידור, ואף מונתה ועדת משנה לבדיקת הסדרה. לעותרים הייתה קונצפציה משלהם בעניין תוכנה של הסדרה, וזו הייתה ראויה לדיון לפני מוסדות הרשות בזכות עצמה, אך אין פירושו של דבר, כי קמה חובה לאמץ גישתם, שהרי ייתכנו גישות ותפיסות שונות ומגוונות בנושא שלפנינו, שכולן מצויות בתוך מתחם הסבירות. דווקא קיומו של מגוון הגישות, אשר לכל אחת מהן נימוקים וטעמים משלה, שולל בכגון דא את ישימותה של ההכרעה השיפוטית, המבכרת דרך אחת על-פני רעותה. זאת ועוד, אם בוחנים את כל אחת מן הגישות החלופיות על-פי ההקשר הכללי, אין להגיע לכלל מסקנה, כי דבקה באחת מהן אי-סבירות כה שורשית, עד כי ניתן יהיה לצפות לכך, שבית המשפט יחרוץ דינה לשבט. הלקח המתבקש הוא, כי לא כל סוגיה, הראויה לדיון ציבורי והמעוררת מחלוקת כנה בין בעלי דעות שונות, צריכה ויכולה להיות מובאת להכרעתו של בית המשפט הגבוה לצדק. העתירה נדחית.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה מספר החלטות, העוסקות בשינוי הייעוד בקרקעות מדינה שייעודן חקלאי. בהקשר זה נקבע בחוק מקרקעי ישראל, כי קיים איסור על העברת הבעלות בהם, בכפוף למקרים מיוחדים; קרקע חקלאית נמסרת לחוכריה לצרכי חקלאות וצרכים הנלווים לכך. על החוכר הוטלה חובת עיבוד הקרקע ובהתחשב בכך נקבעו גם דמי החכירה, שהיו נמוכים מאוד, להבדיל משיעור דמי החכירה בערים. בחוזי החכירה נקבע כי באותם מקרים שבהם ישונה ייעודה של הקרקע - היא תושב למינהל והחוכר יהא זכאי לפיצויים, לפי הקריטריון של השבה לחקלאי את שווי זכויותיו והשקעותיו בקרקע, ללא כל זיקה לערכה לאחר שינוי הייעוד. החל מתחילת שנות התשעים הונהגה מדיניות חדשה, ובמסגרתה גם ההחלטות החדשות. יש, על כן, לבחון את חוקיות שלוש ההחלטות על רקע עמדה זו; יצויין כי המדינה ביטלה בינתיים את ההחלטות, אולם והיתה מחלוקת בקשר אליהן, יש לדון בסבירותן.

המקרקעין הם משאב חיוני מאין כמותו. בנסיבות אלה, על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול דעת זהיר בכל הנוגע ליתור על זכויות בקרקע. תקופת ההחכרה המקובלת היא ל-98 שנים ואף יותר. כל החכרה יש עמה, במידה רבה, דחיקת רגליו של המינהל מהשפעה על הקורה במקרקעין ועל קביעת עתידה.

אחת התכליות הכלליות של כל גוף מינהלי היא לנהוג בשוויון. מתן קרקע לאחד מונע אותה מאחרים, ושאלת סדר העדיפויות צצה ועולה בכל חריפותה. טענות להפליה קיימות בין מיגזרים שונים בציבור, כמו גם בין יחידים וקבוצות באותו מיגזר. גם החובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד מסמכותה של רשות מינהלית. יש להבטיח כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב.

החלטה 727 איפשרה לחוכרים להנות משינוי הייעוד בקרקע חקלאית שהוחכרה להם, על אף שהזכויות בחוזה החכירה לא הקנו להם זכות כזאת. עמדת המדינה היא, שמתן הטבה זו הינה כלי מדיניות בו נקט המינהל כלפי חוכרי קרקעות חקלאיות כדי לתמרץ את החוכרים להסכים לשינוי הייעוד. המניע המרכזי היה החשש שללא מנגנון מהיר להפשרת קרקע בהסכמת החוכרים, צפויה בעיה חמורה בתחום הדיור.

עומדים כנגד מגמה זו מספר שיקולים. האחד הוא הגורם התכנוני, אשר ביסודו הצורך לשמור על שטחים פתוחים. שיקול נוסף שהיה על המועצה לשקול, הוא השיקול החברתי הנוגע לגובה הפיצויים. טובות הנאה על פי החלטה 727 מעניקות לחוכר פיצוי כספי גבוה בהרבה מזה המגיע לו כ"פיצויים חקלאיים" לפי חוזה החכירה. על רקע זה קמה גם התעוררות בחוגים שונים באוכלוסיה, המתריעים נגד הענקה מוגזמת של זכויות במקרקעין של המדינה למי שאינם זכאים לכך, המיגזר החקלאי, תוך הפליה של מיגזרים אחרים. נשאלת השאלה האם היה קיים הכרח לסייע לפיתרון בעיות הדיור על ידי הפשרת קרקעות חקלאיות. אם התשובה לכך היא חיובית, נשאלת השאלה אם עשה המינהל די כדי לגרום להפשרת קרקעות חקלאיות בדרכים המשפטיות העומדות בפני.

ראוי היה שההחלטה תתייחס לאזורים בהם קיים ביקוש לקרקע לדיור בהקדם. אך למה ייקבע מתן פיצויים על פי ההחלטה בהפשרת קרקעות חקלאיות באזורים בהם אין נדרשת קרקע זמינה במועד ההחלטה? המציאות מלמדת, כי הסיכוי לקבלת פיצוי מוגדל מעודד חוכרי קרקע חקלאית להפעיל לחצים בכיוון שינוי הייעוד מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה. אם נדרשים עידוד ותמריץ

לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, מן הראוי שייקבעו התחומים הטריטוריאליים בהם, על פי שיקולי תיכנון ודרישות קרקע למגורים.

שאלה אחרת היא, אם ראוי הדבר שבמסגרת קביעת גובהו של הפיצוי תילקח בחשבון עובדת מצבם הכספי הקשה של הקיבוצים והמושבים. קיימים רמזים שבפועל לשיקול זה היה משקל בקביעת שיעורם. האם שיקול הינו שיקול ראוי ורלוונטי? – כנראה שלא. על המועצה הוטל לקבוע את המדיניות הקרקעית על פיה יפעל המינהל. מה שהוטל עליה לקבוע זה את "המדיניות הקרקעית". ניצול הזדמנות זו כדי להיטיב עם המיגזר החקלאי על רקע מצבם הכלכלי והכספי הקשה, כמוהו כשימוש בשיקול זר. בנסיבות מתאימות, יכולה לעשות זאת הממשלה והכנסת על פי סמכויותיהן.

בכל מקרה, מדובר על סכומי עתק לא-סבירים, אפילו יינתן משקל מתאים לזכויות ההיסטוריות של החוכרים ביישובים החקלאיים. על רקע זה מובנת גם להיטותם של חקלאים באזור המרכז להביא לשינוי ייעוד הקרקעות ולקיים עיסקאות שיבטיחו להם את הפיצויים. החלטה 727 הינה החלטה בלתי סבירה בעליל ובטלה ואין לפעול על פיה. העתירה מתקבלת.

הערת העורך: בהקשר פסק-דין זה עולה שאלה אחרת, מה יקרה אם ישונה חוק יסוד מקרקעי ישראל ויתאפשר למדינה למכור את הקרקעות שבידה ולא רק להחכירן; פתרון ביניים בין עמדת החקלאים לזו של חלק מהעותרים תהיה מתן אפשרות חוכרים לרכוש את הקרקעות במחיר ריאלי לקרקע חקלאית, אבל אם ישונה ייעודן לאחר מכן, ממילא ירוויחו מכך. פתרון אפשרי אחר הוא לאפשר לחוכרים לרכוש את הקרקעות בתנאים נוחים יותר מתנאי השוק.