



## הניחו לוועדות הקבלה (בקרו) עשרים שנה לקעדאן

### נטע זין\*

1. מילים אישיות. 2. כמה מילים על בג"ץ 2311/11 סבא נ' הכנסת.
3. ההקצאה הראשונה – סוגיה שנעלמה בדיונים המשפטיים.
4. הפער בין המשפט לבין יישומו – האם יימשכו משחקי החתול והעכבר משפטיים סביב חוק וועדות קבלה? 5. חשיבות המשך המאבק נגד ועדות הקבלה.

### 1. מילים אישיות

את הרשימה הזו אני כותבת בהיסוס ובלב כבד, אך לאחר מחשבה עמוקה. לפני עשרים שנה נפגשתי לראשונה עם עאדל ואימן קעדאן שסיפרו לי את סיפורם האישי, כיצד נדחו על ידי ועדת הקבלה בישוב קציר בגלל היותם ערבים. אז התחלתי את הטיפול בעניינם המשפטי, שהסתיים ב"בג"ץ קעדאן", שהחיל איסור על ועדות קבלה בישובים קהילתיים להפלות קבלת ערבים.<sup>1</sup> מאז, משך העשרים שנה האחרונות, טיפלתי בעשרות משפחות ויחידים שנדחו מישובים קהילתיים והרחבות קהילתיות. משפחה אחת נדחתה כי היה להם ילד נכה; אחת כי הפונה הייתה אם חד-הורית שבקשה לעבור לישוב עם ילדתה; משפחה מזרחית ממגדל העמק נדחתה מהרחבה במושב בעמק יזרעאל; זוג מרחובות נדחה כי לא נראה מתאים לוועדת קבלה בהרחבה בקיבוץ בחבל לכיש; משפחה השייכת לזרם ברסלב לא התקבלה לישוב דתי-לאומי; בני זוג מרמת השרון נדחו מישוב קהילתי

\* הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב.  
1 בג"ץ 6698/95 עאדל ואימן קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד (1) 258 (2000).



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

בגליל המערבי בגלל גילם המבוגר; בני זוג משדרות נדחו מההרחבה בקיבוץ באזור שער הנגב; אדם עם מוגבלות נדחה מישוב בגליל העליון; ואלו מקצת המקרים.

בחלק מהפניות טיפלי באופן אישי וחלק טופלו על ידי עורכי דין אחרים, רובם בקליניקות משפטיות ובארגוני החברה האזרחית. ליויתי את כל השינויים המשפטיים בהסדרת הליך המיון לישובים קהילתיים והרחבות שהתרחשו משך השנים. אלו כללו בעיקר תיקונים עתיים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובהחלטות הנהלת רשות מקרקעי ישראל, שמכוחן בוצעו המיונים לפני חקיקת חוק ועדות קבלה.<sup>2</sup> תיקונים אלו עסקו בשינוי הרכב ועדות הקבלה, הגבילו את מספר התושבים בישוב כתנאי להליך המיון (המספרים נעו בין 300–500 "בתי אב", ושוננו מעת לעת); הוקמו ועדות ערר ועדות השגה; הוגדרו באופן ברור יותר עילות הדחייה של מועמד; הוסדרו ההליכים של מבחני המיון ועוד כהנה וכהנה שינויים משפטיים.<sup>3</sup>

כשהחלו הדיונים בחקיקת "חוק ועדות קבלה" ב-2011, כתיקון לפקודת האגודות השיתופיות, השתתפתי במאמצים לבלימת החוק ולמיתונו.<sup>4</sup>

ייצגתי לקוחות שקבלתם לישובים שונים נדחתה בוועדות ערר, בהשגות ובעתירות לבג"ץ. בחלק ניכר מהמקרים הצליח הטיפול המשפטי – לפעמים לפני העתירה לבג"ץ ולפעמים בעקבותיה – לשנות את החלטת הדחייה האישית. ראיתי איך המנגנון הזה פועל. ראיתי איך אנשים נפגעים בכבודם; חלקם עד עמקי נשמתם.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011.  
<sup>3</sup> ההליכים הללו תוארו בפירוט במאמר נטע זיו וחן תירוש "המאבק המשפטי נגד מיון מועמדים ליישובים קהילתיים – מלכוד ברשת טובענית ומחוררת" **קהילות מגודרות – משפט, חברה, תרבות** 311 (מני מאוטנר עורך הסדרה, אמנון להבי עורך, 2010).  
<sup>4</sup> חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8).  
<sup>5</sup> ראו תיאורי המקרים בזיו ותירוש, לעיל ה"ש 3, בעמ' 338–347.



במשך השנים הוזמנתי לישובים קהילתיים לאור מעורבותי בנושא ועדות הקבלה. ביקרתי ברבים מהם על מנת לנסות ולשכנע שאין הצדקה להמשך קיומן של הליכי המיון. השתתפתי בישיבות של אספות בישובים, ולקחתי חלק בדיונים על שינויים מוצעים בתקנוניהם. הקשבתי לכל הצדדים. ראיתי מחלוקות קשות בתוך הישובים עצמם. ראיתי ידידים שעזבו את הישוב שלהם בגליל למשך שנה לאחר שוועדת הקבלה דרשה מהם לסלק זוג צעיר, ערבים מהאזור, להם השכירו יחידת מגורים בביתם. שמעתי רבים שמודים שהליך המיון לא מצליח באמת לנבא "קהילתיות טובה", אבל שהישובים לא מוכנים לוותר על הכוח.

כתבתי מאמרים אקדמיים ופובליציסטיים בנושא.<sup>6</sup> השתתפתי בכנסים. דיברתי על העניין עם כל מי שרצה לשמוע ועם כל מי שלא רצה.

האמנתי שמתישהו ייקוב הדין את ועדת הקבלה.

האמנתי שאף שפעם אחר פעם מתחמקים הישובים מדין עקרוני בחוקיות הליך המיון בבית המשפט, כאשר זה יגיע להכרעה חזיתית – הרי שהניסיון והידע שהצטברו משך עשרים השנים האחרונות יובילו להכרעה משפטית שלפיה אי-אפשר להמשיך עם זה יותר. שמשחקי החתול והעכבר האלו חייבים להיפסק. שבית המשפט יאמר – די. עד כאן.

בחודש ספטמבר 2014, כשני עשורים לאחר שמעורבותי בנושא ועדות הקבלה החלה, ניתן פסק הדין בעתירה נגד חוקתיות חוק ועדות קבלה. אולם העתירה נדחתה, בעיקרה, בעילה המשפטית של "חוסר בשלות".<sup>7</sup>

מה עושים עכשיו? לאן מועדות פניו של המאבק המשפטי לאחר פסק הדין?

<sup>6</sup> שם; נטע זיו "ישובים קהילתיים, עורכי דין ואסטרטגיות לשינוי חברתי" **מחברות עדאלה** 2, 34 (2000).

<sup>7</sup> בג"ץ 2311/11 **סבב נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 17.9.2014) (להלן: בג"ץ ועדות קבלה).



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

כפי שאפרט ברשימה זו, אני מציעה להניח לוועדות הקבלה. לדעתי אין טעם להמשיך במאבקים המשפטיים – לפחות לא העקרוניים – נגד הליכי המיון לישובים קהילתיים ולהרחבות קהילתיות. מה שהושג הושג, ומה שלא הושג ככל הנראה כבר לא יושג.

אני מאמינה בכל לב שהליך המיון באמצעות ועדות קבלה, מעבר להיותו בלתי-חוקי ובלתי-מוסרי, יפעל בסופו של דבר כ"מנגנון השמדה עצמית" בישובים הקהילתיים. לא במובן פיזי, כמובן, אלא שהוא יפגע באופן אנוש בחוסן החברתי ובמרקם הקהילתי והבין אישי בישובים.

## 2. כמה מילים על בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת

בדחתו את העתירה נגד חוק ועדות קבלה ציין בית המשפט כי בשלב זה לא ניתן לקבוע שהתיקון לפקודת האגודות השיתופיות, שעיגן בחוק את מנגנון ועדות הקבלה, הוא בלתי-חוקתי. חמישה שופטים (בראשות הנשיא אשר גרוניס אליו הצטרפו השופטים מרים נאור, אליקים רובינשטיין, חנן מלצר ואסתר חיות) סברו, שהעתירה אינה בשלה להכרעה, כיוון שטרם יושמה על מקרים פרטניים. משכך, אין לדעת כיצד יפעל המנגנון הקבוע בה הלכה למעשה, ואם אכן יוביל לתוצאה מפלה או פסולה מטעם אחר. הם הסתפקו באיסור המפורש המוטל על ועדת הקבלה בחוק להפלות מועמד לישוב מטעמים אסורים (ובכללם גיל, מין, דת או לאום). לדידם, איסור זה מלמד על פניו כי החוק התמודד עם החשש להפליה מטעמים פסולים, ודי בכך על מנת לנטרל את החשש מפני הפליה, כל עוד לא הוכח שהדין מיושם אחרת. לעומתם שופטי המיעוט (השופטים סלים ג'ובראן, עדנה ארבל ויורם דנציגר) סברו כי אין לדחות את העתירה על בסיס "חוסר בשלות", לאור הידע רב השנים שנצבר בכלל ובפרט על רקע עתירות קודמות לבג"ץ, בדבר האופן שבו מנגנוני המיון פועלים להלכה למעשה. שופטי המיעוט הכירו בכוחן וביכולתן של ועדות הקבלה לכסות על החלטה שבבסיסה הפליה בדרכים שונות ורבות. אל שלושת שופטי המיעוט אשר ייחסו את קביעתם באשר לפסלות החוק למאפייניו המהותיים, הצטרף השופט ניל הנדל שסבר שרק עניין הרכב ועדת הקבלה בשל להכרעה, וכי ההרכב אינו חוקתי, בשל ייצוג יתר לתושבי היישוב בה.



בפנינו, אם כן, פסיפס משפטי, ממנו ניתן לחלץ כמה הלכות ברורות וכמה נקודות משפטיות שנתרו עמומות. דוקטרינת הבשלות ההולכת ומבשילה לנגד עינינו בשנים האחרונות חוזקה, ונקשרה עם הסוגיה המשפטית של נטל ההוכחה הכבד יחסית, המוטל על מי שמבקש לטעון נגד חוקתיותה או חוקיותה נורמה. כמו כן יש בפנינו אמירות בדרגה כזו או אחרת של עצמה לגבי הפליה גלויה וכן לגבי הדרכים שבהן פועלת הפליה סמויה (על אף האיסור המפורש המצוי בחוק). בית המשפט עוסק גם בזכות לפרטיות, וחוזר על ההלכות בעניין חובת השוויון בהקצאת מקרקעי ישראל. הוא מודאג מהיעדר הקריטריונים המכוונים את "מכוני המיון" הפועלים בדרך לא דרך לבחינת ה"התאמה החברתית" של המועמדים, ועוד כהנה וכהנה סוגיות משפטיות.

אכן, מדובר בפסק דין ארוך, מורכב, מנומק ומפורט, כיאה לפסק דין חוקתי שיש בו דעת רוב ודעת מיעוט. יש בפסק הדין כדי לתרום רבות לגיבוש המשפט החוקתי בישראל. חשוב ללמוד את תוכנו וללמד את הלכותיו.

ומה בדבר המאבק נגד הליכי המיון בישובים קהילתיים? כיצד יש להיערך כעת? פסק הדין הותיר פתח ברור להמשך ההתדיינות. דחייה מחמת היעדר בשלות אינה דחייה לגופו של עניין. ואכן, גם שופטי הרוב הביעו דעתם, כל אחד בדרכו, כי "פתוחה הדלת" (כפי שאוהב בית המשפט לומר) לשוב ולהעלות בפניו שוב את הסוגיה אם יתברר כי השימוש שיעשו הישובים במנגנון הקבוע בחוק הוא שימוש פסול, וזאת על אף מערך הבקורות והמגבלות הכלולות בו.

ואמנם, שאלה חשובה היא אם זו הדרך שבה יש לפעול. אני מבקשת להעלות שאלת כפירה: האם לא הגענו לשלב שבו יש להניח למאבק המשפטי העקרוני נגד הליכי המיון בוועדות קבלה, ולהסתפק – אם בכלל – בטיפול במקרים אינדיווידואליים של הדרה ודחייה? אני מעלה שאלה זו דווקא לאור כל מה שתואר לעיל, ובמבט של עשרים שנה לאחור. חשוב בשלב זה להעריך מחדש את העלות-תועלת של מאבק זה, לבדוק את



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

סיכויי ואת תוחלתו, כמו גם את היתרון המשפטי והחברתי הצפוי ממנו במסגרת הניסיונות להיאבק נגד הדרה מרחבית, בהתחשב במגבלות המשאבים המוכרות.

להלן אפרט את הנימוקים העיקריים שהביאו אותי למסקנתי זו.

### 3. ההקצאה הראשונה – סוגיה שנעלמה בדיונים המשפטיים

מן הראוי להתחיל את הדיון בדבריו של השופט שכתב את דעת המיעוט המרכזית בפסק הדין, השופט ג'ובראן:<sup>8</sup>

“אדם מבקש לדור ביישוב קטן. סיבות רבות הובילוהו לכך. אפשר שהוא מבקש לעשות זאת בשל מערכת החינוך הטובה הקיימת ביישוב, בה הוא רוצה שישתלבו ילדיו; אפשר שהוא מבקש לעשות זאת בשל הקרבה למקום עבודתו; אולי רצונו נובע ממראה היישוב עצמו ואולי ממוסדות הציבור הקיימים בו, מנהגיו ומסורותיו. לשם כך הוא נדרש לעמוד בוועדת קבלה בפני זרים ולשכנעם כי הוא ראוי להתגורר במחיצתם. הוא נדרש, על מנת שתוקצה לו אדמה מאדמות מדינתו, לספר על כוונותיו, מנהגיו, טעמיו ומחשבותיו. הוא נבחן על השכלתו, על עברו, על פרנסתו, על כישוריו. מנגד עומדים חברי ועדת הקבלה, רובם אזרחים פרטיים, שיכריעו, לעתים ללא נימוק ממשי, למעט שיקול דעתם החופשי, אם ראוי הוא לחיות במחיצתם.”

מושכלות ראשונים.

“אדם מבקש לדור” [...] “לשם כך הוא נדרש לעמוד בוועדת קבלה” שתכריע “אם הוא ראוי לחיות במחיצתם”. מאז ומתמיד הפליאה אותי נקודת מוצא זו. אדם/קבוצה אחת מכריעה בדבר זכותו של אחר לגור במחיצתם, ביישוב שהכול כבר מסכימים עליו שהוא נעדר ממדים שיתופיים הדוקים, והוא אינו ישוב קטנטן ואינטימי. וכבר אין

<sup>8</sup> שם, פס' 1 לפסק דינו של השופט ג'ובראן.



מזכירים את הברור מאליו: מי הוא זה שיכול להכריע בדבר קבלה לישוב? מי שכבר נמצא שם: או שהוא קיבל את הזכות להיות שם ישירות מהמדינה (הקצאה "בסיבוב הראשון") או שהתקבל בעצמו באמצעות ועדת קבלה, וכעת מפעיל את מנגנון הסגירות כלפי אחר.

שאלת ההקצאה הראשונה כבר מזמן אינה חלק מהדיון המשפטי בחוקיות ועדת הקבלה.<sup>9</sup> מעת שהעברנו את מוקד הביקורת אל הליך המיון גופו, ודקדקנו בפרטיו, נשכחה שאלה חשובה – מי קיבל מה, ממי, מתי, באילו תנאים – ומדוע הקצאה קודמת זו מקנה לו כעת את זכות ההדרה של אחרים. התיקים המשפטיים התמקדו בפרטים – בהרכב ועדת הקבלה, בהליך ההודעה על הדחייה, במועד למתן תשובה, בזמן להגשת ערר, בסמכויות ועדת ההשגה, בזכות לקבל את נימוקי המכון העורך את מבחני ההתאמה – בקיצור, מרוב הליכים סבוכים ומסתבכים כבר לא רואים את העיקר.

אך חשוב לזכור את תחילת הסיפור. ועדות הקבלה מופעלות בעשרות ישובים קהילתיים ובמאות "הרחבות" של ישובים חקלאיים (קיבוצים ומושבים). השליטה על ועדת הקבלה בישובים הקהילתיים נעשתה משך השנים על ידי קבוצת המייסדים, ובהרחבות החקלאיות על ידי נציגי האגודה השיתופית של הקיבוץ או המושב המתרחב. שתי קבוצות אלו, כזכור, קיבלו את הקרקע לרשותן בדרך כלל ללא מכרז ובסבסוד ציבורי כבד אשר שיקף, באותה העת, את האינטרס הציבורי של התיישבות כפרית/חקלאית/בפריפריה או בספר, שהיה ערך מועדף בעבר (ובמידה מסוימת נתפס כך

<sup>9</sup> בפס' 4 לפסק דינה של השופטת ארבל, שם, קיימת התייחסות קצרה לסוגיה זו. היא מציינת כי "הועלה חשש כי הקבוצות החזקות יותר בחברה הן אלו שיקבלו ומקבלות לרוב הקצאות מקרקעין משמעותיות. אם אכן כך הדבר, הרי שקבוצות אלו מקבלות במסגרת התיקון כוח נוסף באמצעות בחירת התושבים הנוספים שיקבלו קרקעות ויזכו להיות שכניהם. מטבע הדברים גם שכנים אלו ישתייכו לקבוצות החזקות שבחברה. סביר כי האוכלוסיות החלשות הן שיצאו נפגעות מהסדר זה". אך מעבר לכך העניין לא נדון.



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

גם היום בקרב קבוצות שונות).<sup>10</sup> מבחינה דמוגרפית מדובר בדרך כלל בקבוצות אוכלוסייה חזקות יחסית.<sup>11</sup> תהא אשר תהא דעתנו על ההתיישבות הכפרית והחקלאית, אין כל הצדקה כי מי שקיבלו את הקרקע לידיהם ב"סיבוב הראשון" – לעתים לפני עשרות שנים מטעמים ושיקולים שלא זה המקום לדון בהם – ימשיכו לגלגל את היתרון שרכשו, כאשר קרקעות סמוכות למקום מגוריהם "מופשרות" והופכות את ייעודן למגורים אזרחיים פתוחים. מנקודה זו צריך לקיים את הדיון בוועדות הקבלה.

מדובר בשאלה דומה לזו שהתעוררה בבג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית:<sup>12</sup> למי שייכת הקרקע הזו, עד כמה היא של הציבור הכללי או של המחזיקים בה? שם דובר אמנם בסוגיה כלכלית וכספית – שיעור הנאה מעליית ערך הקרקע שייוותר בידי המגזר החקלאי לאור שינוי ייעודה מחקלאות למגורים. כאן ענייננו בהיבט אחר של צדק חלוקתי: מי מחליט מי יתגורר עליה.

אך בעוד שבעניין הקשת הדמוקרטית שאלת ההקצאה הראשונית, הזכויות בקרקע, עיבוד הקרקע וכיוצא בזה עמדה בלב הדיון המשפטי-חלוקתי,<sup>13</sup> בעניין הישועים הקהילתיים וועדות הקבלה היא נעלמה חיש מהר. היא הועלתה ונדונה בחצי פה בעניין

<sup>10</sup> אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב'אתנוקרטיה ישראלית': התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא 637 (1998).

<sup>11</sup> קובי ברוידא וגיא נבון "הגירה פנימית והתבדלות" קהילות מגודרות 215, לעיל ה"ש 3.

<sup>12</sup> בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25 (2002).

<sup>13</sup> ראו למשל רות חננאל השוואה בין חוק הדיור הציבורי(זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 לבין החלטת מועצת מקרקעי ישראל בדבר זכויות החקלאים על חלקת המגורים הקשת הדמוקרטית המזרחית [www.ha-keshet.org.il/files/hashvaa.pdf](http://www.ha-keshet.org.il/files/hashvaa.pdf); יוסי דהאן "למי שייכת האדמה הזו? על זכויות ותפיסת צדק חלוקתי" משפט וממשל ח 223 (2005); יוסי יונה ויצחק ספורטא "מדיניות קרקע ודיור: מגבלותיו של שיח האזרחות" תיאוריה וביקורת 16, 129 (2000); ומנגד עמדת המגזר החקלאי, למשל באמצעות עמותת "אדמתי" המקדמת טיעון לפיו חלק ניכר מהקרקעות נרכשו בכסף מלא ([www.admati.org.il](http://www.admati.org.il)).





קעדאן (במסגרת הדיון על היעדרם של ישובים קהילתיים ערבים במקביל להקמתם של ישובים קהילתיים יהודיים),<sup>14</sup> אך במהלך השנים, עם ההתמקדות בדיון על תהליך המיון מכוח ההחלטות המשתנות של המנהל, התרחקו משאלת יסוד זו.

חשיבותה של שאלת ההקצאה הראשונה היא מהמעלה הראשונה. על מנת להבין את המשמעות וההשלכות הטמונות במנגנון המשעתק אותה – אלו הן ועדות הקבלה – מן הראוי למקד את המבט בשורשי התהליך, לקיים עליו דיון ציבורי (ואולי אף משפטי). התמקדות במאבק נגד ועדות הקבלה עלול להמשיך בקו המסיט את הדיון מהיבטים אלו.

#### 4. הפער בין המשפט לבין יישומו – האם יימשכו משחקי החתול והעכבר משפטיים סביב חוק ועדות קבלה?

הניסיון לאתגר את חוקיותו של מנגנון המיון לישובים הקהילתיים ואת ועדות הקבלה אופיין על ידי בעבר כ"מלכוד ברשת טובענית ומחוררת".<sup>15</sup> שוב ושוב חזר על עצמו אותו תרחיש בדיוק: מועמד נדחה מישוב, נעשתה פנייה מטעמו לרשות, והעניין הגיע לבחינה משפטית, שם הועלו טענות הן לגבי חוקיות הנוהל/ההליך והן לגופו של המועמד. אז החל תהליך שבו הנוהל שעמד בתוקף שונה, ולכאורה תוקן או שופר בנקודה זו אחרת. במקביל, המועמד הפרטני התקבל בדרך כלל לישוב, המדינה טענה שההסדר המשופר יביא לתיקון הכשל שהיה בעבר, העניין האישי נפתר ומשכך, נטען, אין לקיים דיון עקרוני בחוקיות הליך המיון. כמקובל, המדינה ביקשה שתיתן לרשות הזדמנות וזמן לבחון את ההליך המתוקן, ובית המשפט נענה לבקשה. הדיון המשפטי

<sup>14</sup> כמו בעניין קעדאן, בתגובה הציבורית (לא המשפטית), של ארגון עדאלה לעתירה, הועלתה ביקורת על הצנעת ההיבט החלוקתי הראשוני הזה. ראו נטע זיו "עריכת דין למען מטרה ציבורית – מיהו הציבור? מהי המטרה? דילמות אתיות בייצוג קבוצות מיעוט בישראל?" **משפט וממשל** 129 ו (2001).

<sup>15</sup> זיו ותירוש, לעיל ה"ש 3.



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

העקרוני לא התקיים. וחוזר חלילה. בכל פעם התגלה "חור חדש" בנוהל המתוקן, דרכו יכלו הישובים לבצע את המיון שנטען עליו שהוא פסול, ובכל פעם ניסתה המדינה "לסתום את החור". כיוון שהיה מדובר בנורמה ברמה המנהלית, היא שונתה ללא ביקורת ציבורית, ללא שיתוף הציבור והעניין הגיע לבתי המשפט בדיעבד לאחר שמועמד נפסל, מכוח הנוהל המתוקן.<sup>16</sup>

העברת הנושא להסדרה בחקיקה הייתה אמורה לשנות מעגל חמקמק זה. חקיקה היא הליך גלוי שבמסגרתו מתקיים דיון פומבי, קיימים פרוטוקולים של הוועדות, כמו גם דיוני המליאה שנחשפים בפני הציבור. ואכן, סביב חקיקת החוק התקיים דיון ציבורי ער בהשתתפות נציגי ארגונים ומכונים שונים. נעשו ניסיונות "ריכוך" של החוק, נציג היועץ המשפטי לממשלה נתן דעתו על החוק ונוסחו התגבש כפי שהתגבש.<sup>17</sup>

אולם אין לתלות תקוות בכך שעם חקיקת החוק ניתן יהיה לבקר באופן אפקטיבי את פעולות וועדות הקבלה. רמז לכך התקבל עוד לפני שניתנה החלטת בג"ץ. הפעולות ליישום החוק התנהלו בעצלתיים. כך, למשל, בעניין הקמת וועדת השגות כנדרש בחוק.<sup>18</sup> ועדת ההשגות לא הוקמה עד לחודש פברואר 2014 – למעלה משלוש שנים לאחר שהחוק נכנס לתוקפו, וגם זאת רק בעקבות הגשת עתירה מנהלית בשם אדם

<sup>16</sup> שם.

<sup>17</sup> ראו למשל, יהונתן לוי "פשרה: חוק ועדות קבלה יחול רק על יישובי הפריפריה" **הארץ** 21.12.2010 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1236159](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1236159), שם, בתת-הכותרת נכתב כי "התיקון הוכנס לחוק לאחר שיו"ר הכנסת רובי ריבלין סירב להעלותו להצבעה מחשש לאפליה. האגודה לזכויות האזרח: 'החוק עדיין מפלה לרעה, ואם יועלה נעתור נגדו לבג"ץ'; מרדכי קרמינצ'ר ויעל כהן רימר "הכניסה לערבים אסורה" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 22.3.2010 **ספרים-ומאמרים/מאמרים/הכניסה-לערבים-אסורה** [www.idi.org.il/](http://www.idi.org.il/); שירי קרבס "השכנים אינם טובים בעיניי – על הצעת החוק בעניין ועדות קבלה ליישובים קהילתיים" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** **ספרים-ומאמרים/מאמרים/השכנים-אינם-טובים-בעיניי-על-הצעת-החוק-בעניין-ועדות-קבלה-ליישובים-קהילתיים** [www.idi.org.il/](http://www.idi.org.il/) 26.10.2010

<sup>18</sup> ס' 6ב (ד)–(ז) לתיקון קובע את הקמתה, הרכבה וסמכותה של וועדת ההשגה.



שנדחה מישוב וניסה להשיג על ההחלטה.<sup>19</sup> כך חלפו עברו להן שלוש שנים נוספות שבהן פעלו היישובים ללא בקרה של ממש.

אולם הכשל הטמון בפסק הדין מצוי במקום אחר – מוכר כמעט לעיפה: זהו הפער בין לשון החוק וההסדרה הרשמית הקבועה בו, לבין האופן שבו הוראותיו חלות, נחוות, ופועלות בשטח. פער זה מתעצם לאור יחסי הכוח בין היישובים, שהם שחקנים חוזרים במערכת לבין מועמדים שהם שחקנים חד-פעמיים; לאור ההבדלים במידע בין הצדדים, ויתר הגורמים האישיים והחברתיים האחרים המעצבים את חיינו במציאות החוץ משפטית. משום כך הערכתי היא שהניסיון להוכיח שוועדות הקבלה פועלות באופן מפלה ופוגעני ותוך פגיעה קשה בפרטיות נדון לכישלון. וזאת – אף שהן תמשכנה לפעול בדרך זו, כפי שהיה בעבר.

ראשית, יש לזכור כי חלק מהמועמדים כלל אינו מגיע לוועדת הקבלה. הכיצד? מטיפול במקרים פרטניים במשך השנים עלה כי לעתים קרובות עוד לפני כינוס ועדת הקבלה הרשמית, התקיים ברמת הישוב מעין "הליך מוקדם" שבו המועמדים יצרו קשר ראשוני עם נציג/ת הישוב לצורך בירור ההליך. אלו שימשו גורם "מתווך" בין הפונה לבין הוועדה. ניר-בנימיני וגנור, שערכו ראיונות עומק עם אנשים שביקשו להתקבל ליישובים קהילתיים, מצאו ש"אף על פי שמבחינה חוקית החלטת הקבלה או הדחייה יכולה להתקבל רק בוועדת קבלה אזורית, בפועל נערכות שיחות סינון לא פורמליות עם מועמדים".<sup>20</sup>

השיחות הלא רשמיות הללו נסתרות מהעין, ולא חל עליהן שום נוהל, אולם מכבידות על הלב, וטמון בהן כוח רב לשימוש לרעה. פעמים רבות גורל הפנייה הוכרע

<sup>19</sup> חברי הוועדה מונו אמנם בחודש פברואר 2014, אך המינוי פורסם ברשומות בחודש מרץ והוועדה החלה לפעול בחודש מאי 2014. העתירה היא עת"מ 35834-02-14 **בן אבו נ' רשות מקרקעי ישראל**.

<sup>20</sup> עדי ניר-בנימיני וטל גנור "מתחת לרדאר – מנגנוני הדרה סמויים בהליכי מינון למגורים בישראל" **מעשי משפט – כתב עת למשפט ולתיקון חברתי** ה' 143, 148–149 (2013).



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

כבר בשלב זה, כאשר המועמד קיבל מסר שהוא אינו רצוי ועדיף שלא יפנה. כך היה לפני חקיקת חוק ועדת קבלה, אולם מצב זה לא בא על סיומו עם חקיקת החוק, כפי שעולה מהמחקר ומהראיונות לעיל.<sup>21</sup> בפסק הדין נשוא הארה זו ציין השופט הנדל כי לטעמו הפגם החוקתי הטמון בחוק הוא ברוב המספרי שיש לנציגי הישוב בוועדת הקבלה, וסבר שמסיבה זו יש לבטל את סעיף החוק.<sup>22</sup> ואכן, בית המשפט רואה רק מה שנגד עיניו, אולם יש לזכור כי כוחם של ה ישובים בביצוע "מיונים" פרלימינאריים כאלו עדיין עומד להם, יהא אשר יהא הרכב ועדת הקבלה.

שנית, ה"אפקט המצנן" של הליכי המיון פועל במלוא עוצמתו. ניסיון החיים מלמד, שרק מעטים מבין אלו שנדחו מהישוב יאבקו בהחלטה. סוגיה זו נדונה על ידי בית המשפט (במסגרת הדיון בעילת הבשלות), וזכתה להתייחסות מצד השופטים. שופטי המיעוט ראו בה סיבה מספקת לא להחיל את דוקטרינת הבשלות על המקרה,<sup>23</sup> ואילו שופטי הרוב לא השתכנעו שיש בה כדי להצדיק זאת.<sup>24</sup> כמי שטיפלה במקרים רבים כאלה, אין לי אלא לחזור על דברים שנכתבו במאמרי, וקיבלו מאז חיזוק עקבי: רוב הנדחים מקבלים בתדהמה את החלטת הדחייה; תחושתם הראשונה היא שמהו בהם פגום והם לא בסדר. אצל רבים הדחייה נחוות כעלבון עמוק. רובם מביעים כעס וכן תסכול לאור הצורך "להתחיל מאבק". לא כל אחד יכול או מתאים לכך. רוב המועמדים לא מכירים את התחום, לא חשבו שיזדקקו לעורכי דין ולייעוץ משפטי. הם צריכים

21 ש.ם.

22 בג"ץ **ועדות הקבלה**, לעיל ה"ש 7, פס' 14-12 לפסק דינו של השופט הנדל.

23 ראו ש.ם, פס' 16 לפסק דינו של הנשיא גרוניס; פס' 5 לפסק דינה של השופטת נאור; פס' טו לפסק דינו של השופט רובינשטיין; השופט הנדל בהחלטתו לפסול רק את הרכב ועדת הקבלה דוחה את החשש מאפקט מצנן של החוק כולו בפס' 11 לפסק דינו; השופטים מלצר וחיות כלל אינם מתייחסים לסוגיה זו.

24 ראו ש.ם, פס' 37-38 לפסק דינו של השופט ג'ובראן; כך עולה מפס' 2 לפסק דינה של השופטת ארבל; השופט דנציגר לא התייחס להיבט זה.



להתאמץ לקבל את חוות הדעת השלילית. קריאת חוות הדעת משכפלת לעתים קרובות את עצמת הרגשות הקשים ממילא. צריך להשיב על טענות שהפונה "אינדוידואליסט", "מופנם", "לא מחויב", "לא שקט" ומצוי ב"זוגיות בעייתית", ועוד מטעמים מכור מחצבתם של מכוני המיון. לרוב רובם של המועמדים אין כוח לכך. הם מוותרים מראש. מכאן, שהסיכוי של המנגנון המשפטי לזהות ולשקף את התהליכים האמתיים המתרחשים במסגרת תהליך המיון הוא נמוך ביותר.

שלישית, יש לקחת בחשבון את ממד הזמן להבנת השלכות החוק. יש להניח שההליכים לבירור אופן יישום החוק יימשכו על פני תקופה ארוכה. פעילות משפטית נגד דחייה אורכת זמן: יש לקבל את החלטת הוועדה, למצוא ייעוץ או ייצוג משפטי, לפנות למכון לקבל את הדוח שעליו מבוססת החלטת הדחייה, להכין השגה מנהלית. ההשגה עצמה לא מתבררת מהיום למחר, וכך גם הערעור לבית המשפט המחוזי, לא כל שכן לבית המשפט העליון. עד שניתן יהיה לקבל מידע מעובד ואמין על ההליכים בהיקף ארצי משמעותי תחלופנה שנים רבות. במהלכן, ה ישובים ימשיכו לפעול מבלי שנדע מה באמת מתרחש.

רביעית, קיים קושי אמתי להתמודד עם טענת "חוסר התאמה" לגופה. נימוקי ועדות הקבלה לדחייה יתבססו על תוצאות מבחני המכונים (הבעייתיים בפני עצמם) וינסו בכל דרך להימנע מביטוי העלול להתפרש כהפליה אסורה. כיצד יתמודד מועמד עם המסקנה? אפשרות אחת היא להציג חוות דעת נגדית, שגם אם ניתן להשיגה, מדובר בהוצאה כספית לא מבוטלת (בל נשכח שהמועמד משלם גם על המבחן שדחה אותו). בנוסף, העמימות הגבוהה של טענת ההתאמה תקשה מאד לתקוף אותה, אלא במקרים קיצוניים. ההליך המבוזר, אשר יתקיים בעשרות ישובים ברחבי הארץ, לא יתכנס למערך מידע מרוכז ומסודר ממנו נוכל ללמוד על משמעותו המתפתחת של המונח "חוסר התאמה".

כמו כן יהיה קושי לרכז מידע לגבי המתרחש בוועדות ההשגה. במקרים שבהם המועמד יגיע לוועדת ההשגה, והוועדה תקבל את טענותיו ותורה לקבלו לשוב – ניתן להניח שהציבור הרחב לא ידע על כך. במקרים אלו סביר שהמקרה גם לא יגיע לערעור



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

לבית המשפט המחוזי (מטעם הישוב) אלא במקרים נדירים. מדובר בהליך השגה מנהלי, המוגן מכוח דיני הפרטיות (ובדין מוגן) ויהיה צורך במאמץ מיוחד על מנת לאסוף את המידע מהוועדות השונות, לנתחו, ולהסיק מסקנות לגבי דרך יישום הקריטריונים הקבועים בחוק. כך גם לגבי הערעורים לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון. אם ועדת ההשגות תדחה את טענות המועמד, זכותו לערער על כך לבית המשפט המחוזי (בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים), ועל החלטה זו ניתן לערער לבית המשפט העליון. קשה להעריך כמה מועמדים יגיעו לשלב זה של הערעור, ועד כמה ישקפו הערעורים את ההתרחשויות "למטה", ברמת הישוב או הוועדה.

כל הסיבות האלו מובילות אותי למסקנה שיהיה קשה מאד, אם לא בלתי-אפשרי, לעקוב אחר יישום החוק ולהצביע על הבעיות הטמונות בו. ועל כן יש לעבור לשאלה הבאה – האם המאמץ כדאי?

## 5. חשיבות המשך המאבק נגד ועדות הקבלה

כמו בכל מאבק הנמשך על פני שנים, בשלב כלשהו יש להעריך מחדש את מטרותיו, את מה שכבר הושג, את המסקנות מהפסדים; יש לקחת בחשבון את סדר היום העכשווי, ואת הסיכוי לקדם את הנושא בעתיד. שיקולים מסוג זה מובילים אותי למחשבה שנכון להיום יש להניח לניסיונות המערכתיים לבטל את קיומן של ועדות קבלה בישובים קהילתיים. זוהי מסקנה קשה דווקא למי שהייתה מגויסת לנושא משך שני עשורים. אבל שיקוליי מביאים בחשבון גם את ההישגים, לצד הכרה במגבלות הכלים שיש בידינו, כמשפטנים, להמשיך לפעול במסלול המשפטי-מערכתי.

ראשית, חשוב למנות את ההישגים וחשוב גם לדאוג לשמר אותם. כיום ניתן להפעיל ועדות קבלה רק בישובים בגליל ובנגב, ורק בישובים שבהם מספר "בתי האב" אינו עולה על 400. תנאים אלו הוכללו בחוק במהלך דיוני הכנסת מחשש שלא יעמוד



בביקורת בג"ץ.<sup>25</sup> סביר להניח שהישובים יבקשו לשחוק את המגבלות הללו במשך הזמן, ויש לעמוד על המשמר שלא יעשו כן.

שנית, על אף הקשיים שתיארתי לעיל, החוק כולל סעיף האוסר על הפליה מטעמים שונים. זהו שינוי חד ממה שהיה קיים בעבר.

שלישית, על אף חולשתם של המנגנונים המנהליים, כפי שפורט לעיל, יש לקוות שהמערכות המקצועיות בקרב הרשויות יתוו מדיניות ראויה באשר למותר ולאסור במסגרת המיונים.

עד כאן ההישגים. עם זאת, לאור המגבלות המהותיות שתוארו לעיל בביצוע בקרה אפקטיבית על ועדות הקבלה, אני סבורה שהגיעה העת להניח למאבק המערכתי נגד הליכי המיון בישובים הקהילתיים. כמהלך אסטרטגי נראה לי שאין הצדקה להפניית משאבים מרוכזים לפעולות שמטרתן ביטול ועדות הקבלה בישובים הקהילתיים וההרחבות, וזאת אף שלא השתנתה במאום עמדת לגבי חוקיותן, מוסריותן, ויכולתן באמת לייצר קהילה בריאה ואיכותית באמצעות מיון מועמדים.

באשר למשפט. להערכתי הוא מיצה את יכולתו להביא לביטול מנגנון ועדות הקבלה. עם קבלת פסק הדין החוקתי, והפניית העותרים לבדיקת יישומו הלכה למעשה, יהיה קשה ביותר, אם לא בלתי-אפשרי, לתקוף ישירות את חוקיותן של ועדות הקבלה. הניסיון ארוך השנים לשכנע את בית המשפט בפסול הקיים בעצם קיומה של ועדת הקבלה נכשל. אם לא השתכנע רוב נדרש בבית המשפט העליון, לאחר שנים של מקרים חוזרים ונשנים שהגיעו לפתחו והמצביעים על אופן פעולתן; לאור קיומו של תיעוד, מחקר, פרסומים, תצהירים, מאמרים וכתבות – אין מנוס מלהודות בכך שמבית המשפט לא תגיע הבשורה.

<sup>25</sup> ראו למשל את התיאור על גלגולו של החוק, שם, פס' ד-ה לפסק דינו של השופט רובינשטיין, לגבי צמצום תחולתו לנגב ולגליל והורדת סף גודל היישוב מ-500 ל-400.



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

מבחינה מעשית. ברור שאוכלוסיות מיעוט וקבוצות חלשות תיפגענה ככל שוועדות הקבלה תמשכנה לפעול. אך יש לזכור כי מדובר בשכבה דקה מקרב קבוצות אלו, וגם היא בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים מובחנים.

יש להודות כי באשר לאוכלוסייה הערבית, המאבק להשתלבות בישובים הקהילתיים מאז ומתמיד היה עניין שבעיקרו הוא סמלי ועקרוני, ופחות בעל השלכות מעשיות רחבות היקף. הוא גם נוהל על ידי יחידים השייכים לאליטות בקרב החברה הערבית, וממילא היה רלוונטי פחות לקבוצות אחרות.<sup>26</sup> מעטים מקרב הערבים בישראל חולמים על מגורים בישוב קהילתי והם אינם צובאים על פתחיהם של אלה. ברור שאין בכך בכדי להמעיט מחשיבות ההפליה הקשה שחווים אותם יחידים ערבים הנדחים מה ישובים, וכן מההפליה העקרונית. אך במבט כולל ההדרה המרחבית של הערבים בישראל וההפליה בדיוור הקשה ביותר מתרחשת במקומות אחרים.

למסקנה דומה ניתן להגיע מתוך הסתכלות מעמדית על המועמדים היהודיים המבקשים להתקבל ל ישובים הקהילתיים, אף ששם הדבר פחות חד. עבור משפחות ממגדל העמק, מעפולה, מקריית שמונה או מקריית גת – המעבר לישוב קהילתי במועצה אזורית שכנה בהחלט יכול להוות שיפור מבחינה כלכלית חברתית. זהו מהלך המצביע לכאורה על ניעות חברתית, התקדמות לעבר החלום הישראלי של מגורים במרחב כפרי עם בית וגינה.

עם זאת, במידה רבה גם הוא סימבולי ולא בעל השלכות רחבות היקף. רוב התושבים בישראל מתגוררים, כידוע, במרחבים עירוניים ורק מיעוטם (פחות מ-10%) גרים במרחב הכפרי. בישובים קהילתיים מתגורר כאחוז אחד מכלל האוכלוסייה,

<sup>26</sup> ראו בג"ץ 5601/00 דוירי נ' מינהל מקרקעי ישראל; בג"ץ 7574/06 הסוללים קבוצת מכבי הצעיר להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנוב, 23.1.2007) (בני זוג ערבים שביקשו להתקבל לקיבוץ סוללים); בג"ץ 8036/07 זבידאת נ' מנהל מקרקעי ישראל (פורסם בנוב, 13.9.2014) (בני זוג ערבים שביקשו להתקבל ליישוב רקפת).





ובקיבוצים ומושבים יחד כ-6% מהאוכלוסייה.<sup>27</sup> מכאן, שמבחינת היקף התופעה של הדרה מרחבית אין מדובר במערכה שתשפיע על נתח גדול מהציבור, שצרכי הדיור שלו והתמודדותו עם סגרציה והדרה מרחבית הם קשים ביותר. אני רוצה להדגיש שאין בדבריי אלו בכדי להמעיט מחשיבותה של הפליה באשר היא. כל המתקן הפליית נפש אחת כאילו תיקן עולם מלא. דברי מכוונים להערכה מחושבת, הלוקחת בחשבון השקעת משאבים אל מול תועלת צפויה.

זאת ועוד. יש לתת לזמן לעשות את שלו, ולראות לאן מובילים עצמם ה ישובים הקהילתיים וההרחבות בפרקטיקות המיון שלהם. האם אכן נבנות שם קהילות חברתיות חסונות, המציעות איכות חיים ומערכות יחסים בין אישיות טובות? ככל שעובר הזמן מתברר כי סיסמאות לחוד ומציאות לחוד.

כל מי שעוקב אחר הנעשה בישובים הקהילתיים ובהרחבות (בעיקר בקיבוצים) אינו יכול שלא להתפלא על היקף המחלוקות, הסכסוכים, התביעות המשפטיות והקשרים המתגלעים בהם. מסתבר שהמיונים הקפדניים אינם מצליחים לייצר הרמוניה ו"קהילתיות", ולמעשה הדבר אינו מפתיע.<sup>28</sup> במיוחד חמור הדבר ביחסים בין הקיבוצים לבין ההרחבות הקהילתיות, שם המחלוקות עמוקות עוד יותר, ומשקפות קשיים עצומים ביצירת לכידות קהילתית, על אף קיומם של מיונים ומבחנים הנעשים במכוונים מקצועיים.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רשויות מקומיות בישראל 10 (2012)

[www.cbs.gov.il/publications14/local\\_authorities12\\_1573/pdf/intro\\_h.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications14/local_authorities12_1573/pdf/intro_h.pdf)

<sup>28</sup> באופן כללי ראו למשל דותן לוי "צו הרחבה" כלכליסט 25.1.2012

[www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0.7340.L-3559609.00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0.7340.L-3559609.00.html)

<sup>29</sup> ראו למשל קיבוץ מלכיה [www.kibbutz.org.il/cgi-](http://www.kibbutz.org.il/cgi-)

[webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=3&act=show&dbid=pages&dataid=itonut\\_20](http://webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=3&act=show&dbid=pages&dataid=itonut_20)

מרחביה; [06.kibbutzim.061123.malkia](http://06.kibbutzim.061123.malkia)



הניחו לוועדות הקבלה: (בקרוב) עשרים שנה לקעדאן

פסק הדין בעניין חוקיות ועדות הקבלה מהווה אם כן הזדמנות לעצור ולחשוב מחדש על מקומן של הוועדות באג'נדה לקידום זכויות אדם וצדק מרחבי בישראל. הצעתי: הניחו ל ישובים הקהילתיים. עזבו את ועדות הקבלה. שימינו את עצמם עד כלות. העתיד – ובכלל זה המאבק לשוויון וצדק מרחבי - נמצא ממילא בעיר.

[www.oranim.ac.il/sites/heb/SiteCollectionImages/documents/hamidrasha/keh](http://www.oranim.ac.il/sites/heb/SiteCollectionImages/documents/hamidrasha/keh)

ברוך מעיין ; [ila/batikshoret/yukam-betkneset-18.11.11.pdf](http://ila/batikshoret/yukam-betkneset-18.11.11.pdf)

יעקב אשדות ; [www.youtube.com/watch?v=-inkobJBaKY](http://www.youtube.com/watch?v=-inkobJBaKY)

[www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4179094,00.html](http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4179094,00.html)