

פוליטיקה

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים: הלכה ומעשה

יוסי כץ

בתחילת 2011 אושר בכנסת תיקון 3 לחוק מקרקעי ישראל, שעניינו הגבלת הקנייה והעברת זכויות במקרקעין לזרים. התיקון הוא חלק מהרפורמה ברשות מקרקעי ישראל משנת 2009, שלוותה בשורה של צעדי חקיקה.¹ אף שהליכי חקיקה להגבלת זרים ברכישת זכויות במקרקעין החלו עוד בסוף שנות השבעים של המאה ה-20, הם לא הסתיימו בחקיקה.² כך אפוא התיקון מ-2011 הוא הראשון – והיחיד – בנושא. אדגיש כי 'זרים' בעיני המחוקק אינם אזרחי ישראל בפועל או מכוח חוק השבות, ואילו הקרקעות מושא ההגבלות הן 'מקרקעי ישראל', כלומר קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח וקרקעות קרן קיימת לישראל (להלן: קק"ל).³

הגבלות על העברת זכויות במקרקעין לקבוצות אוכלוסייה שונות בארץ ישראל בעת החדשה מוכרות זה מכבר. כך למשל הגבילו הטורקים העברת זכויות במקרקעין ליהודים.⁴ גם השלטון הבריטי בארץ ישראל הגביל – מכוח חוק הקרקעות משנת 1940 – רכישות קרקע מצד יהודים ואחרים.⁵ אותו שלטון הגביל העברות במקרקעין בארץ ישראל גם על כלל נתיני גרמניה וגרורותיה – יהודים ולא יהודים – בימי מלחמת העולם השנייה מתוקף פקודת הסחר עם האויב משנת 1939.⁶ אלא שהגבלות בהעברת זכויות במקרקעין בתקופה שקדמה להקמת מדינת ישראל היו גם מצד יהודים על שאינם יהודים. ראשיתן של הגבלות

- 1 ראו בהרחבה: יוסי כץ, "ביקש לקלל ונמצא מברך": העצמת רעיון הקרקע הלאומית בעקבות הרפורמה ב"מקרקעי ישראל" בשנים 2009-2012, 'מקרקעין', יד, 4 (אוקטובר 2015), עמ' 49-71.
- 2 רשומות, הצעות חוק, הצעת חוק 1484, 12.10.1980, חוק המקרקעין (הקניית זכויות לזרים) 1981, עמ' 17-22.
- 3 חוק מקרקעי ישראל (תיקון 3), 2011 התקבל בכנסת ביום 29.3.2011.
- 4 ראו למשל: לאה דוכן-לנדוי, החברות הציוניות לרכישת קרקעות בארץ ישראל 1897-1914, יד יצחק בן-צבי, ירושלים 1979, עמ' 11-50.
- 5 יוסי כץ, בחזית הקרקע: קרן קיימת לישראל בטרם מדינה, מאגנס, ירושלים 2002, עמ' 138-146.
- 6 הנ"ל, רכוש שנשכח: לגורל רכושם של קורבנות השואה המצוי בישראל, יד ושם, ירושלים 2000, עמ' 15-21.

אלו במדיניות החברות והגופים הציוניים שפעלו בארץ ישראל מן התקופה העות'מאנית. בדרך כלל היה ברור לגופים הללו כי ממניעים ציוניים הם לא יעבירו זכויות במקרקעין ללא יהודים. משכך, בדרך כלל לא בהכרח נכתבו ההגבלות בתקנות החברות והגופים הללו. אלו היו דברים ברורים מאליהם. כך למשל, מקור משנת 1913 שמתייחס לראשיתה של תל אביב מציינ: 'תושבי תל אביב ישתוממו בוודאי אם ישאלו אותם, למשל, האם ישכירו דירה בשכונתם ללא יהודי והאם יכניסו את בנו של לא יהודי לגימנסיה שלהם'.⁷ עם זאת, ועד חברת אחוזת בית, הגוף שהקים את שכונת אחוזת בית – לימים תל אביב, קבע במפורש בתקנותיו מ-1906 כי השכונה שתיבנה תהיה שכונה עברית 'בה יגורו עברים במאה אחוז'.⁸

כידוע, מכל הגופים שעסקו בתקופת היישוב ברכישת קרקעות בלטה קק"ל. עד הקמת המדינה היא רכשה כמיליון דונם. מיד לאחר מכן היא רכשה מהמדינה עוד 1.35 מיליון דונם.⁹ בשנת 1907 נרשמה קק"ל כחברה אנגלית. בתזכיר התאגדותה, שהוא למעשה חוקת הארגון, נקבע כי נאסר עליה למכור מקרקעותיה והיא רשאית להחכירן בלבד. עוד הודגשה בתזכיר ההתאגדות הגבלת ההחכרה ליהודים בלבד. כן נאסר על החוכר להחכיר בחכירת משנה או להוריש את זכויותיו למי שאנו יהודי.¹⁰ כנגזרת מהחוקה אסרו חוזי החכירה של קק"ל גם העסקת עובדים לא יהודים על קרקעות קק"ל.¹¹

במאמר זה שמתי לי למטרה לבחון שלוש סוגיות שנגזרות מהאיסור אשר הטילה על עצמה קק"ל בחוקתה שלא להחכיר קרקעות ללא יהודים: הסוגיה הראשונה – האם חוקתה זו של קק"ל נשמרה בתקופת היישוב או שמא שלא כתפיסה המקובלת, על רקע מציאויות חדשות שהיתה קק"ל חייבת להתמודד עמן באותה תקופה, נבקעו בקיעים בתקנות המגבילות העברת זכויות ללא יהודים; הסוגיה השנייה – לברר כיצד התמודדה קק"ל במעבר מיישוב למדינה עם אתגר איסור ההחכרה ללא יהודים כאשר אלו הם אזרחיה של מדינת ישראל, מדינה אשר במגילת עצמאותה הבטיחה שוויון לכלל אזרחיה; והסוגיה השלישית שאני מבקש לבחון במאמר זה היא שאלת שמירת חוקת קק"ל מרגע העברת ניהול קרקעותיה למנהל מקרקעי ישראל – וכיום רשות מקרקעי ישראל (להלן המנהל) – בשנת 1960 עד היום. לשון אחר, כיצד התמודד המנהל עם המחויבות הכפולה והסותרת: האחת לחוקת קק"ל, והאחרת – לעקרון השוויון של המדינה.

- 7 יחיאל צ'לנוב, 'חמש שנים לעבודתנו בארץ ישראל' (ברוסית), מוסקבה 1913, עמ' 55.
- 8 יוסי כץ, 'חברת אחוזת בית 1906-1909, הנחת היסודות להקמתה של תל אביב', קתדרה, 33 (אוקטובר 1984), עמ' 168.
- 9 הנ"ל, והארץ לא תימכר לצמיתות: מורשת קרן קימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל, הקתדרה ללימודי תולדות הקק"ל ומפעליה ומכון קק"ל לחקר הציונות וההתיישבות, ירושלים 2002, עמ' 20-21; ארנון גולן, 'תפיסת קרקע ערבית על ידי ישובים יהודים במלחמת העצמאות', קתדרה, 63 (אפריל 1992), עמ' 122-154.
- 10 כץ, והארץ לא תימכר לצמיתות, עמ' 97-114.
- 11 הנ"ל, מחזון לחוזה: תולדותיו ומורשתו של חוזה החכירה של הקרן הקיימת לישראל עם ההתיישבות העוברת, 1901-1960, הספרייה הציונית, ירושלים 2012, עמ' 116-117, 285-286, 316-317.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

במאמרי אני מתבסס על מקורות שנמצאים בארכיונה של קק"ל, השמור בארכיון הציוני המרכזי, והוא נחלק לחמישה פרקים שמסודרים כרונולוגית. הראשון עוסק בשנות השלושים, שאז אותגרה חוקתה של קק"ל לראשונה; השני עוסק בתקופה שעד ראשית שנות החמישים, שאז נפרצו הפרצות הראשונות בחוקה; הפרק השלישי והפרק הרביעי עוסקים בתקופת המעבר מיישוב למדינה, שאז ניצבה חוקת קק"ל מול עקרון השוויוניות של המדינה; והפרק החמישי עוסק בתקופה משנות השישים עד היום, מהעברת קרקעות קק"ל לניהול המנהל המחויב הן לחוקת קק"ל והן לעקרון השוויון במדינה.

שנות השלושים והארבעים: הפרצה בהחכרות לחברות וההתמודדות עם אתגרים מחוץ לארץ

עוד בראשית שנות השלושים התעורר בוועד הפועל הציוני – בעת דיון על תקנון – החשש שמא תחכיר קק"ל קרקעות לחברות מניות יהודיות, שכן במצב של חילופי בעלי המניות בחברה יכלו קרקעות קק"ל להיות בבעלות של לא יהודים. על רקע זה היו שדרשו לאסור על קק"ל בתקנונה להחכיר קרקעות לחברות. אלא שעמדה זו לא התקבלה בוועד הפועל, ובמקומה הוחלט לאפשר לקק"ל להחכיר אך ורק לחברות שנמצאות בשליטת יהודים ושבעולותיהן בארץ הן עוזרות להתיישבות יהודים. על רקע זה, בשנות השלושים עד אמצע שנות הארבעים היתה המדיניות בקק"ל להחכיר 'את אדמתה לאותן החברות אשר לפי דעתה נמצאות תחת קונטרול יהודי, אם כי חלק ממניותיהן יכול להיות שייך לבלתי יהודים או לחברות אחרות שאין עליהן קונטרול יהודי'.¹² בקק"ל ידעו כי מדיניות זו אינה מונעת את העברת השליטה בחברה לידיים לא יהודיות, אך התרופה שהם חשבו עליה למקרה תאורטי כזה היה לבטל את חוזה החכירה, שכן החברה החוכרת חדלה מלהיות גוף אשר קק"ל רשאית על פי תקנותיה להחכיר לה קרקע, 'ועל כן חוזה החכירה הוא בטל והחכירה נגמרה'. עם זאת, עורך דינה של קק"ל שמואל אוסישקין היה ספקן אשר ליישומו ולהצלחתו של פתרון כזה.¹³ בפועל, עד אמצע שנות הארבעים לא נאלצה קק"ל להתמודד עם אתגרים כאלה.

בשנות הארבעים החכירה קק"ל קרקעות רבות לחברות תעשייתיות במפרץ חיפה. על רקע זה החל לנקר במוחם של אנשי קק"ל החשש שאמנם הקרקעות מוחכרות לחברות שהשליטה עליהן היא בידיים יהודיות וגם הנהלותיהן נמצאות בידיים יהודיות, אולם קיים סיכוי לא מבוטל שבעתיד, בעקבות העברת מניות החברות מיד ליד, תעבורנה החברות לשליטה של לא יהודים. או אז יהיו קרקעות קק"ל בידיים לא יהודיות. אמנם קק"ל ביקשה לסתום פרצה זו בדרך של התניית ההחכרה בחובת החברות לכלול בתקנותיהן

12 הארכיון הציוני המרכזי (להלן: אצ"מ), תיק KKL5/15617, מכתב ש' אוסישקין אל קק"ל מיום 18.1.1946.

13 שם.

סעיף שמחייב אותן לכלול אך ורק בעלי מניות יהודים – וכך גם נעשה – אך ברור היה שמשני טעמים לפחות אין זה פתרון מספק. ראשית, בעלי המניות יכלו לשנות את תקנות החברות; ושנית, חוק האגודות הנוהג אסר על הקמת חברות שמתבססות על עקרונות של דת ואמונה. אשר על כן הוצע בק"ל לכלול בחוזה החכירה עם חברות סעיף שמבהיר כי הקרקע מוחכרת להן אך ורק כי הן בשליטת יהודים וכי אם תשתנה מציאות זו, שמורה לק"ל האפשרות לבטל את החוזה.¹⁴ עורך הדין שמואל אוסישקין לא תמך בפתרון שהוצע. קודם כול לא היה אפשר ליישם אותו בחברות גדולות, שכן באלה היו מלכתחילה משקיעים לא יהודים. ועוד לדבריו, הדברים זיקו לק"ל 'לא מעט במובן הפוליטי', ומה גם שמבחינה זו שני הסעיפים הקיימים כבר מזיקים לה.¹⁵ לפיכך לא שונה חוזה החכירה התעשייתי.¹⁶ הפרצה בהחכרה לחברות נותרה, ובשנות השלושים, כפי שנראה להלן, הופעלו על קק"ל לחצים בעניין הגבלת לא יהודים לרכישת זכויות בקרקעותיה. זו היתה הפעם הראשונה שהיא אותגרה בסוגיה זו. הרקע לכך קשור בהלוואה מכובדת שהתאמצה קק"ל לקבל בלונדון; התברר לה שהסעיפים בתקנונה ובחוזה החכירה שלה המגבילים לא יהודים עומדים לה למכשול בדרך להשגת ההלוואה שהיתה נחוצה לה ביותר באותו הזמן. המלווים הפוטנציאליים התנו את מתן ההלוואה במחיקת הסעיפים המגבילים לא יהודים מחוזה החכירה. מתברר כי המלווים היו גורמים פרטיים – יהודים ולא יהודים כאחד – אך דווקא היהודים, ובהם ישראל זיו (לימים הלורד זיו), הביעו את אי-הנחות, בלשון המעטה, מהסעיפים המגבילים לא יהודים שבתקנון קק"ל. לדברי אברהם גרנובסקי, מי שעמד באותו הזמן בראש המערך הכלכלי של קק"ל ולימים יעמוד בראש קק"ל, התנגדויות המלווים היהודים 'הם סימפטומטיים ומראים בעליל מהי הרוח שהתחילה מנשבת בחוגים יהודיים ידועים באנגליה'.

ככלל, דירקטוריון קק"ל שלל זאת מכול וכול. אכן, אברהם גרנובסקי, חבר בכיר בדירקטוריון שלימים יעמוד בראש קק"ל, הפתיע באמרו כי ייתכן שבדיעבד לא היה צריך כלל להכניס סעיפים אלו לתקנות קק"ל ולחוזה החכירה, אך הוא הדגיש: 'לעורר כיום על דבר מחיקת סעיפים כאלה – זה יעורר התמרמרות צודקת בהחלט מצד הציבור הציוני, ולכן 'עמדת הדירקטוריון להצעה [...] צריכה להיות בהחלט שלילית והתשובה על הצעה כזאת יכולה להיות רק אחת: לא, זה לא יתכן'.¹⁷

חבר הדירקטוריון הרב ברלין הטעים: 'במקרה של מחיקת הסעיפים האלה – לא תהיה קק"ל קרן קימת כי אם קרן קרקעית סתם, ולא לישראל כי אם לכל העולם כולו'. הרמן

14 אצ"מ, תיק KKL5/15617, מכתב א' יעלי אל קק"ל מיום 31.12.1945.

15 שם, מכתב ש' אוסישקין אל קק"ל מיום 18.1.1946.

16 ראו דוגמת חוזה חכירה תעשייתי משנות הארבעים: אצ"מ, תיק KKL5/13902. וכן ראו שם, תיק KKL5/15617, מכתב א' יעלי אל קק"ל מיום 2.1.1946; אצ"מ, תיק KKL5/15617, מכתב א' יעלי אל קק"ל מיום 31.12.1945.

17 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 6.7.1936.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

שטרק, מנציגי מפלגת המזרחי בדירקטוריון, מחה על עצם הדיון בנושא: 'על הצעה כזו אין אפילו לדון ולהתווכח, יש לדחות אותה בשתי ידיים'. עמיתו זלמן שוקן דחה על הסף את השינויים מכיוון נוסף: 'הקק"ל מאספת כספים בסיסמא של "קניית אדמה לקניין עולם לאומי לעם ישראל" ואילו רק מבחינה משפטית גרידא, ולא גם מבחינה עקרונית, אי אפשר ואסור לקק"ל להוציא מתקנותיה את הסעיפים היהודיים'.¹⁸ כך אפוא לא נותר ליושב ראש הדירקטוריון באותו זמן מנחם אוסישקין אלא לסכם ולקבוע: 'תשובת הקק"ל להצעה למחוק מספר התקנות את הסעיף שהקק"ל מחכירה את אדמתה רק ליהודי ומחווה החכירה של הקק"ל את הסעיף על דבר חובת החוכר לעבד את הנחלה בעבודה יהודית – התשובה על ההצעה הזאת היא שלילית בהחלט'.¹⁹

במעבר למדינה: הסרת ההגבלות מחווה החכירה להלכה, אך לא בהכרח למעשה

הקמת המדינה בחודש מאי 1948 הציבה לפני קק"ל שורה של אתגרים. אתיחס למרכזיים שבהם: ראשית, עזיבת הערבים במלחמת העצמאות ותום המנדט שהחזיק באדמות המדינה הותירו בידי המדינה שזה עתה קמה עתודה של מיליוני דונם שהיה אפשר ליישבם מיד הן לצורך הרחבת יישובים קיימים ששיוועו לקרקע והן לצורך הקמת יישובים חדשים. למעשה לא היה עוד צורך בקק"ל כגואלת קרקעות ארץ ישראל. קברניטי המדינה לא יכלו לקבל את מאווייה של קק"ל להוביל את כל עניין הקרקע במדינה כפי שעשתה לפני הקמת המדינה בשעה שרוב רובם של שטחי מדינת ישראל היו בידי המדינה. זאת ועוד, המשך קיומם של מוסדות הממשלה שבדרך, ובכלל זה קק"ל, עמד בסתירה לייסוד המדינה ועקרון הממלכתיות. צל כבד עמד אפוא על המשך קיומה של קק"ל. קק"ל – כחפצה חיים – היתה חייבת למצוא יעדים חדשים של פעילות אשר יצדיקו את קיומה ואת המשך הזרמת התרומות מיהדות העולם. יעד הפעילות העיקרי שעליו הכריזה קק"ל זמן לא רב לאחר הקמת המדינה, כתחליף לגאולת הקרקעות, היה הכשרת הקרקע במוזבן הרחב ביותר של יעד זה. קק"ל היתה אמורה להפוך אפוא מגואלת הקרקע ליוצרת הקרקע. לצד ההכרח להצדיק את קיומה וכהמשך לכך, על קק"ל היה להסדיר את מערכת קשריה עם המדינה, ואלה סוכמו בשנת 1960 באמנה בין הצדדים.²⁰ אתגר שני שהתמודדה עמו קק"ל היה הצורך להפוך את עצמה לגוף ישראלי, שכן היא נחשבה חברה אנגלית, על כל המשמעויות הקשורות בכך. כך נהגו גם מוסדות ציוניים אחרים שהיו רשומים כחברות בחוץ לארץ, כמו

18 ש.ם.

19 ש.ם.

20 וראו גם: אברהם גרנובסקי, 'על סף המדינה', קמה: ספר שנה של הקרן הקיימת לישראל לבעיות העם והארץ, מסדה, הרצליה תש"ח, עמ' 11-31; הנ"ל, 'התנועה והמדינה', קמה, ירושלים תש"י, עמ' 1-16.

בנק אפ"ק וחברת הכשרת היישוב. קק"ל החלה את 'גיורה' מיד עם הקמת המדינה וסיימה אותו עוד במחצית הראשונה של שנות החמישים.²¹

אתגר שלישי שעמו התמודדה קק"ל מרגע הקמת המדינה היה המשך 'יהדותה' במדינה, ושלא כמו האתגרים הקודמים, זה מלווה אותה למעשה עד היום. עם הקמת המדינה התחדדה מאוד סוגיית השארית של הסעיפים המגבילים לא יהודים בתזכיר ההתאגדות של קק"ל ובחווה החכירה שלה. כזכור, סעיפים אלו התייחסו לאיסור ההחכרה ללא יהודים ולאיסור העסקתם של לא יהודים על אדמות קק"ל. זה היה על רקע שוויון הזכויות שניתן לכלל אזרחי המדינה – יהודים ולא יהודים כאחד – עם הקמתה והבעייתיות הקשורה בהותרתם של סעיפים המפלים לרעה לא יהודים על כנם. עם הקמת המדינה היה על קק"ל גם להתמודד עם חיבור תזכיר התאגדות חדש שהתבקש עם שינוי השלטון ועם הקמת חברת קק"ל האמורה להירשם בישראל. חברה זו ירשה במובנים רבים את קק"ל ההיסטורית, שהוקמה ב־1907 ושזכור היתה רשומה כחברה אנגלית.²²

מתברר כי הדעות בין מקבלי ההחלטות בקק"ל בסוגיית ההגבלות על שאינם יהודים היו חלוקות וההתנהלות בפועל לא היתה אחידה ועקיבה, אגב ניהול תורה שבכתב ותורה שבעל פה. בשורות הבאות אבחן את הסוגיה ואפרט בעניינה.

כעולה מפרוטוקולים של דירקטוריון קק"ל משנת 1950, עם הקמת המדינה סבר יושב ראש דירקטוריון קק"ל אברהם גרנות (גרנובסקי) כי יש לבטל את הסעיפים המגבילים לא יהודים לנוכח בעיית האפליה לרעה. מאוחר יותר הוא הצהיר כי שינה את דעתו וביקש להבחין בין הלכה למעשה. להלכה, עם הקמת המדינה ושוויון הזכויות שהוענק לערביי ישראל, וכן החשש שבמציאות החדשה 'האיסור בחווה יכול להעמיד אותנו במצב לא נעים כלפי חוץ' הוא סבר שיש למחוק את הסעיפים המגבילים לא יהודים מחווה החכירה. למעשה, הוא חשב שעל קק"ל להקפיד על החלת הסעיפים (שיימחוקו) המגבילים לא יהודים גם אם אינם כתובים. שני נימוקים היו לו לכך:

א. העם היהודי אוסף כסף כסף מתרומות כדי לקנות אדמה בשביל יהודים. ב. גידול מספר הערבים בארץ שהוא כיום יותר מ־175,000 איש, על ידי הריבוי הטבעי ובהתחשב עם ריבוי המסתננים ועם אלה שיבואו באופן חוקי, יכול להוות מיעוט גדול ומסירת האדמה להם יכולה להיהפך לבעיה קשה שהממשלה לא תהיה די חזקה כדי לעמוד בפני בעיה זו. הדבר הוא רציני ואני רוצה לחזק את הקק"ל. ל. נוכחתי לדעת שהשאלה לא ירדה לחלוטין מהפרק והיא יכולה להיהפך לפרובלמה כלכלית רצינית. מה יהיה אם הערבים יעבדו בשכר יותר קטן מאשר היהודים; איני מאמין להשוואה של השכר וייתכן שהערבים ירצו לעבוד בשכר מופחת כדי להתחרות ביהודים. לא הייתי רוצה בשום פנים שיכניסו בחווה את שאלת העבודה העברית

21 ראו בהרחבה: יוסי כץ, 'מאנגליה לישראל: הרישום המשפטי של קק"ל כחברה ישראלית בראשית שנות החמישים והשלכותיו', קתדרה, 155 (ניסן תשע"ה), עמ' 131-160.

22 שם.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

ואני מאמין כי גם בלי סעיף כזה תוכל הקק"ל לעמוד על המשמר, האיסור בחוזה יכול להעמיד אותנו במצב לא נעים כלפי חוץ. כל הנימוקים האלה מביאים אותי להצעה לביטול רשמי בחוזה החכירה של הסעיף שלפניו אין הקק"ל יכולה להחכיר את אדמותיה אלא רק ליהודים. למעשה עלינו לשמור על הסייג ולא להחכיר אדמה לכולם אלא לפי בחירתנו אנו.²³

גרנות הוסיף טענה רשמית שזימנה לו מפלט מההיבט האידאולוגי, וכך אמר: 'בתקנות של הקק"ל אין זכר לתקנה על דבר חובת עבודה יהודית על אדמת הקק"ל. סעיף כזה נכנס לחוזי החכירה של הקק"ל כעבור עשרים שנה מסיבות שונות'.²⁴

דעתו של אהרן בן-שמש, אחד מיועציה של קק"ל לענייני משפט מאז שנות הארבעים, דמתה לדעתו של גרנות. מאז אמצע שנות הארבעים ניסה בן-שמש לחבר חוזה חכירה אחיד במגזר החקלאי, ובקשר להגבלת לא יהודים הוא קבע: 'ברור שאין לחשוב על סעיפים מפורשים בחוזה החכירה בעניין חכירה ללא יהודים, או בעניין עבודה עברית. אין לשכוח שהערכים הם אזרחים שווים זכויות במדינה ואם קבענו בתור תנאי שעל החוכר להיות אזרח [מדינת ישראל] הרי לא נוכל להפלות בין אזרח לאזרח'.²⁵

אחדים בדירקטוריון ביקשו להותיר על כנם את הסעיפים המגבילים לא יהודים. אף שהם היו מוכנים לשקול את מחיקת הסעיף האוסר על לא יהודי לעבד את קרקעות קק"ל, שכן ממילא הוא לא הוחל במקומות רבים, הם חששו שמא תפתח השמטת סעיף זה 'פתח להתיישבות ערבים על אדמת הקק"ל' ולהחכרת מגרשים ללא יהודים. לכך הם התנגדו נחרצות. לעומתם, מרבית חברי הדירקטוריון תמכו בעמדתו של גרנות בהקשר הרשמי, אם כי לא ברור אם גם תמכו בהמלצתו בעניין ההתנהגות בפועל.²⁶ כך, בחוזי החכירה העירוניים של קק"ל שנערכו בשנות החמישים ובחוזי החכירה החקלאיים מאותו זמן (החוזים התלת-שנתיים) לא נכללו הסעיפים המגבילים לא יהודים. צוין רק שהחוכר אינו רשאי להעביר את זכויותיו לאחר ללא הסכמת קק"ל. עם זאת, תקנונה של חברת קק"ל הישראלית הותיר את ההגבלה על לא יהודים מלחכור את קרקעותיה של קק"ל, אם כי הגבלה זו היתה מעורפלת ומרוככת. אוסיף כי חוזי החכירה של מנהל מקרקעי ישראל שהוקם בשנת 1960 ירשו את חותם חוזי החכירה של קק"ל משנות החמישים, ולא היו בהם הגבלות מוצהרות על לא יהודים.

כאמור, זמן קצר לאחר הקמת המדינה החלו בקק"ל לפעול למען רישומה של החברה כחברה ישראלית לצד הותרתה של החברה האנגלית. למעשה החברה החדשה היתה אמורה

23 אצ"מ, תיק A202/161, תמצית השיחה שהתקיימה ב-20.3.1952 בין גרנות לעורך הדין א' בן-שמש בנושא אישיותו של החוכר.

24 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 24.9.1950.

25 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 24.9.1950. וכן ראו: אצ"מ, תיק A202/150, מכתב א' בן-שמש אל קק"ל מיום 12.3.1952.

26 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 24.9.1950 וראו גם: כץ, מהוזן לחוזה, עמ' 215-216.

לרשת את רוב תפקידי החברה האנגלית.²⁷ בין שאר הסוגיות המשפטיות המורכבות שהיו כרוכות בהקמת החברה הישראלית עלתה לדיון סוגיית הגבלת ההחכרה על לא יהודים. כזכור, תזכיר ההתאגדות של קק"ל האנגלית מ-1907 הגביל את קק"ל להחכיר ליהודים בלבד. עורך דינה של קק"ל שמואל אוסישקין היה הראשון שהעלה את שאלת הבלעדיות של היהודים – בתזכיר שכתב שבועיים לאחר הקמת המדינה. הוא רמז כי עוד לפני הקמת המדינה היו שראו בסעיפים אשר הקנו ליהודים בלעדיות משגה מדיני 'יש לחשוב שטענות אלו תהיינה בעלות משקל עוד יותר גדול כשידובר על חברה חדשה שעליה לפעול במדינת ישראל'.²⁸

שמואל אוסישקין, נאמן לתפיסתו עוד משנות הארבעים, חשש אפוא מהותרת הבלעדיות של היהודים בתזכיר החברה החדשה. הקמתה של חברה אשר מבוססת על אפליה לרעה על בסיס לאומי היתה בעייתית ביותר במדינה החדשה, שכל העולם צופה בשבע עיניים בצעדיה הראשונים. גם אהרן רייט וסיוול כהן, עורכי הדין הבריטים של קק"ל, שעסקו עבורה בסוגיית הקמתה של חברת קק"ל הישראלית, ציינו בתזכיר שחיברו ביולי 1948 כי הגבלת לא יהודים בתזכיר החברה החדשה בעייתית, בלשון המעטה, משורה של נימוקים. ראשית, 'דבר זה ייחשב בעיני רבים לאפליה חמורה נגד האזרח הלא יהודי של המדינה'.²⁹ שנית, אם תהיה קק"ל שותפה לתכניות פיתוח שונות שיכללו הפקעות מבעלי קרקעות לא יהודים, 'במקרה כזה יהיה רצוי, ובמקרים רבים למעשה חובה, שקק"ל החדשה תחכיר חלקים מהאזורים האלה לבעלים הקודמים הלא יהודים, אלא שהדבר יהפוך בלתי אפשרי אם ההוראות הקיימות, האוסרים על החכרה ללא יהודים תשמרנה'.³⁰ שלישית, עוד בעבר, מדיניות ההחכרה ליהודים בלבד זכתה לביקורת מבית ומבחוץ. יתרה מכך, הוועדה האנגלו-אמריקנית שביקרה בארץ ב-1946 יצאה נגד הגבלות הבריטים על מכירת קרקעות ליהודים. היא עמדה על כך שהתקנות תוחלפנה בכאלה שמבוססות על חופש מכירה והחכרה ללא קשר לגזע, לקהילה ולדת. לשון אחר, הקהילה הבין-לאומית יצאה נגד חקיקה שמפלה לטובה יהודי או מפלה לרעה ערבי. אשר על כן לא זו בלבד שלא ייתכן כי מי שהופלה לרעה יפלה לרעה אלא שגם יש לתת את הדעת לעמדה הבין-לאומית בעניין.³¹

רביעית, 'יש לזכור גם שחלק מקרקעותיה של קק"ל נמצאות מחוץ לגבולות המדינה היהודית כפי שנקבע בהחלטות האו"ם מנובמבר 1947. חלק מקרקעות אלה נמצאות באזור שהוקצה למדינה הערבית לפי החלטה זו. רשויות המדינה הערבית עלולות לנקוט צעדים

27 כץ (לעיל הערה 21).

28 אצ"מ, תיק KKL5/15909, תזכיר אוסישקין מיום 30.5.1948, 'צורתה המשפטית של קק"ל במסיבות החדשות'.

29 ארכיון המדינה, תיק ג3132/12, תזכיר א' רייט וא' סוויל כהן בעניין המעמד העתידי של קק"ל, 28.7.1948.

30 ש.ם.

31 ש.ם.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

להעניש את קק"ל בטענה שהיא מפלה ערבים. אם האיסור האמור בתזכיר נגד החכרת קרקע ללא יהודים יפורש על ידי בתי המשפט באזור המדינה הערבית הזאת, הם עלולים לטעון שאיסור זה אינו מחייב כי הוא מנוגד למדיניות ציבורית. דעתנו היא שגמישות מוגברת בתזכיר נדרשת על מנת לאפשר לקק"ל להגיע להסדרים משביעי רצון עם רשויות המדינה הערבית (לכשתקום) בנוגע לקרקעות קק"ל באזור המדינה הערבית.³²

חמישית, הסעיפים המגבילים לא יהודים בתזכיר ההתאגדות של קק"ל משנת 1907 נחוצים פחות כיום, שכן הם נועדו להיות 'אמצעי ביטחון הכרחי כדי להגן על מעמד היהודים בארץ ישראל בזמן הקמת קק"ל, לפני יותר מ-40 שנה. אך עם הקמת מדינת ישראל הסיבה לאמצעי הביטחון הזה איבדה הרבה מכוחה. לכן נראה רצוי שאיסור זה נגד החכרת קרקע ללא יהודים לא ייכלל בתקנון הקק"ל החדש.³³

עורכי הדין רייט וכהן לא יכלו להסתפק בהבעת תפיסת עולמם ואפילו לא במתן הסבר מקיף על אודות הקשיים המדיניים והמשפטיים הקשורים בהכללת הסעיפים הנוגעים ליהודים בתזכיר החברה החדשה. אשר על כן הם שפכו אור על בעיה משפטית שעלולה לצמוח אם יוחלט להשמיט את הסעיפים המגבילים לא יהודים. רייט וכהן הבהירו כי אם אכן כך ייעשה, ייווצר הבדל מהותי בין קק"ל הקיימת (הבריטית) לזו המוקמת (הישראלית); תפקידה המרכזי של קק"ל – רכישת קרקע כדי ליישב יהודים בדרך של החכרה ולסייע להם בדרכים אחרות (אלו מובאות בתזכיר ההתאגדות של החברה הקיימת כמה פעמים) – יינטל מהחברה החדשה. בשל כך לא תתאפשר העברת רכושה של קק"ל הקיימת לחדשה, שכן תזכיר החברה הקיימת מאפשר העברת הרכוש – במקרה של פירוק החברה – אך ורק לגוף או לגופים יהודיים שמטרותיהם דומות למטרות החברה הקיימת. ככל העולה מתזכירם של רייט וכהן עולה כי נטיית לבם היתה להמליץ על מחיקת הסעיפים המגבילים לא יהודים, אולם המציאות המשפטית לא אפשרה להם לעשות זאת. תזכירם בעניין הסעיפים המגבילים לא יהודים נותר ללא המלצה.³⁴

המבוי הסתום שהגיעו אליו רייט וכהן הוא כנראה הבסיס למסמך הצעת החלטה לדירקטוריון מינואר 1949, שחיבר ככל הנראה עורך הדין שמואל אוסישקין בניסיון לנגוס בעוגה ולהותירה שלמה. הוצע כי בתזכיר ההתאגדות של החברה הישראלית, 'חוץ לסעיף אחד האומר שמטרתה העיקרית של החברה היא לרכוש קרקעות למטרת התיישבות יהודים עליה, יבוטלו כל ההגבלות המגבילות את זכות פעולות החברה ליהודים וחברות יהודיות בלבד'.³⁵ ייתכן כי ההצעה הזאת קשורה גם לעובדה שבדיוק באותו זמן נחתם הסכם 'המיליון הראשון', שהמדינה מכרה בו לקק"ל מיליון דונם של קרקעות של ערבים שבעליהן עזבו

32 ש.ם.

33 ש.ם.

34 ש.ם.

35 אצ"מ, תיק KKL5/15909, הצעת החלטה של הדירקטוריון בעניין צורתה המשפטית של קק"ל מינואר 1949.

אותן. לסוגיה זו היבט מדיני מרכזי. ריכוך הגבלות קק"ל על קרקעותיה היה יכול אולי להכחות את ההתנגדות הבין-לאומית להעברת האדמות הנטושות מידי המדינה לקק"ל. כך או כך, אוסישקין, שהיה מופקד ישירות על הכנת תזכיר החברה החדשה, נותר עקיב בדעתו שיהיה זה בעייתי מאוד לשמור על הסעיפים המפלים לרעה לא יהודים במדינת ישראל. לכן בפנייתו ליועץ המשפטי לממשלה במאוס 1949 הוא הציע – כמו מסמך הצעת ההחלטה לדירקטוריון, חודשיים קודם לכן – שלא לציין בתזכיר החדש את האזכורים המפלים לרעה לא יהודים, למעט זה הפותח את התזכיר והמציין שמטרת קק"ל לרכוש קרקעות למטרת התיישבות יהודים. היועץ המשפטי לממשלה חיזק מאוד את עמדתו של אוסישקין בהביעו 'את התנגדותה החריפה של הממשלה להכנסת סעיפים מגבילים מסוג זה בתקנות'.³⁶ במאי 1949 לא נותר לאוסישקין אלא להביע בבירור את עמדתו לפני חברי הדירקטוריון, להבדיל מההיסוס הקל שהפגין בחודשים הקודמים. הוא הבהיר:

תזכיר ההתאגדות [משנת 1907] של הקרן הקיימת מגביל באופן מפורש את פעולות החברה לסוג ידוע של אנשים והחברה רשאית להנחיל זכויות ידועות רק להם. סעיף 3 (1) מגדיר את מטרת החברה ברכישת קרקעות בשטח המותר לשם ישוב יהודי על קרקעות אלה. סעיף 3 (3) מרשה לחברה להחכיר מקרקעותיה רק ליהודי או לחברה שהיא חברה תחת פיקוח יהודי ומטרתה לעזור לישוב יהודי. סעיף 3 (5) מרשה לחברה לתת תרומות לאיזו מטרה המסייעת לענייני היהודים בשטח המותר. סעיף 3 (18) מרשה לחברה לתת הלוואות ליהודים בשטח המותר. גם בימים שקדמו [להקמת המדינה] נשמעה בקורת חריפה של סעיפים אלה בתקנות המדגישים הפליה בין סוגי אנשים שונים על סמך גזעם. גם באופן מעשי נתקלה קרן קיימת בקשיים רבים בקשר עם איסור להחכיר מקרקעותיה לחברות ומוסדות בלתי יהודים. לפעמים הוכרחה לנקוט עמדה שנראתה לא לטובתו ולא לכבודו של הישוב; כך למשל היא לא הייתה רשאית להחכיר בחכירת משנה חלקה קטנה מאדמות האוניברסיטה לממשלת צרפת להקים עליה בניין מכון לתרבות הצרפתית של האוניברסיטה או כאשר קק"ל לא הייתה רשאית להסכים שברקליס בנק ישכור דירה לסניפו בהדר הכרמל בבית העומד על אדמת הקק"ל. אולם אם עד עכשיו הייתה הצדקה להגבלות מפורשות מסוג זה כאשר קק"ל פעלה בארץ תחת שלטון זר, אין לראות הצדקה כזאת במוסד שיווצר במדינת ישראל... אמנם אין להסכים שתקנות הקק"ל לא תכלולנה סעיף המדגיש שמטרתה היא עזרה להתיישבות יהודית, אולם נדמה שמספיק יהיה למטרה זו להשאיר את ההגבלה בסעיף 3 (1), אולי בשינוי מה בניסוח ולא לחדש את שאר ההגבלות הכלולות בסעיפים אחרים.³⁷

36 'אצ"מ, תיק KKL5/15909, תזכיר ש' אוסישקין - 'הצורה המשפטית של קרן קיימת' - מיום 5.5.1949; שם, מכתב א' בן-שמש אל הלשכה הראשית של קק"ל מיום 6.5.1949 בעניין צורתה המשפטית של קק"ל בעתיד.

37 שם, תזכיר ש' אוסישקין, וכן מכתב א' בן-שמש.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה כשנה לאחר מכן, בתחילת אפריל 1950, אמר אוסישקין דברים דומים. הוא חזר על נימוקיו בעבר (כמו הביקורת על הסעיפים בתקופת היישוב, מניעת אפליה לרעה במדינת ישראל, שכל אזרחיה יהיו שווים זכויות לפי החוק) וחזר וקבע שתזכיר החברה החדשה צריך לכלול בעניין היהודי סעיף אחד בלבד 'המדגיש שמטרתה היא עזרה להתיישבות יהודית'.³⁸ אוסישקין ביקש אפוא לבטל את מגבלת ההחכרה ליהודים בלבד, שהיתה עד אז יסוד מוסד בעקרונות קק"ל ועבודתה המעשית.³⁹ אציין כי לא מן הנמנע שמלבד הנימוקים המשפטיים ידע אוסישקין כי אם לא 'תתיישר' קק"ל עם נורמות אי-האפליה לרעה הקשורות בטבורה של המדינה, תשתמש המדינה לצרכיה הקרקעיים אך ורק במיליוני הדונם שנפלו לידיה עם עזיבת הערבים ותותר על קרקעות קק"ל. דבר זה עמד בניגוד לאינטרסים של קק"ל, אשר ממילא נאבקה באותם ימים על המשך קיומה במדינה.

חברי הדירקטוריון שהשתתפו בדיון היו חלוקים בדעותיהם בנוגע לדברי אוסישקין. דניאל אוסטר סבר כי המטרה של החברה החדשה צריכה להישאר זהה לזו הקיימת – התיישבות יהודים על הקרקע, 'אולם צריך למצוא נוסחה שלפיה אפשר יהיה להחכיר מאדמת הקק"ל ללא יהודים במקרים מיוחדים'.⁴⁰

אברהם הרצפלד סירב לאפשר התיישבות של לא יהודים על קרקעות קק"ל, אך ככל הנראה ידע על כל הבעיות שהציגו עורכי הדין אוסישקין, רייט וכהן. לכן הוא הציע 'ש]אם המדינה תחפוץ ליישב ערבים, היא תוכל לעשות זאת על ידי חילופי קרקע [עם קק"ל]'.⁴¹ לשון אחר, מאחר שתקנות קק"ל התירו לה בעיקרון לבצע חילופי קרקעות, אם יתעורר הצורך ליישב ערבים על קרקעות קק"ל, תקבל קק"ל בתמורה קרקעות מהמדינה.

ברל לוקר נותר ב'צריך עיון'. הוא עורר את השאלה 'איך אפשר יהיה להתאים את התקנה של הקק"ל שהיא מחכירה אדמה רק ליהודים, עם חוקת המדינה שלפיה יינתן שוויון זכויות לכל האזרחים מבלי הבדל דת או גזע', אך לא הציע כל פתרון.⁴²

עמדותיו של יושב ראש הדירקטוריון גרנות (גרנובסקי) בסוגיה כולה בשנותיה הראשונות של המדינה לא היו עקיבות, ועתה הוא ביקש לשמור על הסעיפים המגבילים לא יהודים ועל נאמנות לעקרונות היסוד של קק"ל ולמחויבותה לתורמים, משום שקק"ל 'מאספת כספים מכל שדרות העם היהודי בארץ ובתפוצות למטרה מסוימת: רכישת קרקעות בארץ ישראל להתיישבות יהודים על הקרקע. היא מצווה אפוא לקיים את המטרה שבשבילה נאספו הכספים'.⁴³ את בעיית האפליה לרעה ואת הבעיות האחרות הקשורות בסעיפים המפלים לטובה יהודים הוא הציע לפתור בדרך של הכנסת סעיף לתזכיר החברה

38 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 9.4.1950.

39 ש.ם.

40 ש.ם.

41 ש.ם.

42 ש.ם.

43 ש.ם.

החדשה 'שייתן אפשרות חוקית לעשות יוצא מן הכלל במקרים מיוחדים'.⁴⁴ עמדתו של גרנות היתה המשך לדברים שאמר כחצי שנה קודם לכן בדירקטוריון, בעת שניתח את תפקידיה העתידיים של קק"ל במדינת ישראל לנוכח מלחמת העצמאות, הקמת המדינה, השתחררותן של קרקעות רבות שהיו בבעלות ערבית והטענה שרווחה באותם ימים כאילו תם תפקידו של הארגון. הוא טען כי המדינה מחויבת לשוויון מלא לכל אזרחיה ללא הבדל עדה, מעמד ולאום וכי לכן 'לא תוכל להוציא חוק שלפיו תהיה הבעלות על הקרקעות בארץ לקניין לאומי רק של בני עם ישראל, כן לא תוכל לקבוע תקנה שלפיה יהא חוכר האדמה מחויב להעסיק בעבודה שכירה רק פועלים יהודים, כגורם בעל חשיבות רבה לקליטת עולים חדשים'. משכך הדבר, קק"ל - ורק היא - תוכל להפלות לטובה יהודים ולהוציא מן הכוח לפועל את הגשמת הבעלות הלאומית על הקרקעות בארץ ישראל והפניית חלק ניכר מהעולים לעבודה חקלאית.⁴⁵

עם זאת, בסופו של הדיון התקבלה החלטה פה אחד: 'מחוץ לסעיף האומר שמטרתה העיקרית של החברה החדשה היא לרכוש קרקעות בכפר ובעיר למטרת התיישבות יהודים עליה; כל שאר ההגבלות המגבילות את זכות פעולות החברה ליהודים ולחברות יהודיות בלבד, תבוטלנה'.⁴⁶ זו היתה למעשה עמדתו משכבר הימים של היועץ המשפטי אוסישקין, והוא גם זה שניסח את הצעות ההחלטה.⁴⁷

אציינן כי בשנת 1951 דחה שמואל אוסישקין (שנשאר איתן בעמדתו) את הרעיון לסתום את הפרצה המאפשרת ללא יהודים לרכוש זכויות חכירה באדמות קק"ל (בדרך של רכישת מניותיהן של החברות היהודיות הרוכשות זכויות חכירה בקרקעות קק"ל) על ידי חיוב החברות לנפק לקק"ל מניה מיוחדת אשר מקנה לה זכות סירוב להקצאת מניות רגילות או להעברתן.⁴⁸ הוא חשש שמא הטלת מגבלות שכאלה תרתיע חברות מלהקים מפעלים על אדמות קק"ל.⁴⁹ בקק"ל עוד היו מוטרדים שמא יגיעו קרקעות המוחכרות לחברות תעשייתיות לידים לא יהודיות, ולפיכך הוצע שוב, כעבור שנים מספר, להוסיף לחוזה החכירה עם חברות את הפסקה הזאת: 'במקרה שהחוכר הוא חברה, אגודה או שותפות [...] בכדי למנוע כל ספקות, על החוכר להשיג הסכמת הקרן לפני העברת כל מניה או מניות לאחר'.⁵⁰ ברם ההצעה להוסיף סעיף מגביל זה לחוזה החכירה לא יושמה.

44 ש.ם.

45 אצ"מ, תיק KKL10, פרוטוקול ישיבת דירקטוריון קק"ל מיום 27.9.1949.

46 ש.ם, מיום 9.4.1950.

47 אצ"מ, תיק KKL5/17293, הצעת החלטה של הדירקטוריון, נוסח מוצע מאת ש' אוסישקין מיום 10.5.1950.

48 בדרך זו פעלה קק"ל בהתקשרויותיה עם חברות מניות שעסקו בבניית בתי מגורים על קרקעותיה, וכך יכלה לפקח על בחירת המשתכנים. על כך ראו: אצ"מ, תיק KKL5/18918, תזכיר ה' קאופמן בעניין החכרת מגרשים של קק"ל לחברות תעשייתיות ומסחריות מיום 26.7.1951.

49 ש.ם.

50 אצ"מ, תיק KKL5/22269/1, מכתב א' יעלי אל מחלקת השיכון מיום 11.10.1954.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

במחצית השנייה של שנת 1950 ובשנת 1951 עסקו בקק"ל בניסוח תזכיר ההתאגדות ופעלו לאשר את החברה החדשה על פי חוק מיוחד, הלוא הוא חוק קק"ל, 1953. במחצית הראשונה של שנת 1952 אושרו סעיפי תזכיר ההתאגדות של החברה החדשה בדירקטוריון קק"ל, בהנהלה הציונית ובוועד הפועל הציוני. בהתייחס לוועד הפועל הציוני, נקבע אז כי הוא ישמש גם האספה הכללית של קק"ל.⁵¹ בעניין ההגבלות על לא יהודים הבהיר עורך הדין אוסישקין כאשר הוגש התזכיר לאישור הוועד הפועל הציוני לאחר שאושר בדירקטוריון בזה הלשון:

אם כי מטרת הקק"ל גם בעתיד תהיה לעזור להתיישבות היהודים בלבד, על ידי מסירת קרקעות להתיישבותם, הרי יכול להיות צורך לפעמים להחכיר חלקת אדמה לבלתי יהודים או לחברה בינלאומית, ואיסור מפורש זה יוצר רושם בלתי רצוי של הגבלות כביכול גזעית, אשר היהודים בכל העולם מתנגדים להן. על כן מוצע שבתקנות החדשות יישאר הסעיף הנוכחי שמטרת החברה היא לרכוש קרקעות לשם יישוב יהודים כמו שזה בתקנות הקיימות, אולם יתוקנו שאר הסעיפים על ידי ביטול הסעיף להחכיר ליהודים או להקדים כספים לבלתי יהודים. יש לחשוב שגם בלי איסורים מפורשים אלה ידע הדירקטוריון של הקק"ל לנהל את עבודת המוסד בהתאם למטרה המפורשת הכלולה באותו סעיף שנשאר ללא שינוי.⁵²

הבהרה זו נועדה להרגיע את חברי הוועד הפועל הציוני, שהיו כאמור חברי האספה הכללית של חברת קק"ל הישראלית, ולהבטיח כי מעשית לא חל שינוי בעקרון היסוד של קק"ל – החכרה ליהודים בלבד – הגם שברור היה כי מבחינה משפטית חל שינוי מן הקצה לקצה. מאז לא יכלה קק"ל להצהיר הצהרה משפטית כי תקנון התאגדותה מחייב אותה להחכיר קרקעות ליהודים בלבד, והעניין נותר לשיקול הדעת של הנהלתה. כזכור, בחווי החכירה של קק"ל שחוברו בשנות החמישים, שלא כקודמיהם, כבר לא היה סעיף שחייב החכרה ליהודים בלבד. אכן, קרקעות הוחכרו לפעמים לערבים, אך הדבר נעשה בדרך כלל לתקופות קצרות ועקב צורכי השעה.⁵³ כך גם תמך גרנות בשנות החמישים בהחכרת משנה

51 כץ (לעיל הערה 21), עמ' 150.

52 אצ"מ, תיק KKL5/19028, תזכיר 'ארגונה של קק"ל כחברה ישראלית – תקנות החברה החדשה', 26.2.1952.

53 למעשה גם קודם להקמת המדינה החכירה קק"ל קרקעות לערבים, אם כי כאמור היה זה בדרך כלל לתקופות קצרות. ראו למשל: אצ"מ, תיק L18/1362, מכתב י' ויץ אל חברת הכשרת היישוב מיום 14.11.1928. מתברר כי ההתיישבות העובדת העסיקה ערבים על קרקעות קק"ל, וכי לאחר הקמת המדינה החכירה ההתיישבות העובדת קרקעות לערבים וכן היו שותפויות בין יישובים שהוקמו על אדמת קק"ל ובין ערבים. כך, למשל, בצער ובאכזבה גדולה כתב ביולי 1961 משה ארזי, מהוועדה לענייני חברה בתנועת מושבי העובדים, אל לוי אשכול, שר האוצר ויושב ראש מחלקת ההתיישבות, את הדברים האלה, שתוקפם נכון עד היום: 'רצוף בזה [...] מכתבנו [...] בעניין הפעלת החווה עם המתישבים, האוסר החכרת קרקעות (לרוב לערבים) [סוגריים במקור], לפיו תראה באיזה מידה מסתלף ומשתבש מפעל ההתיישבות המפואר שתחילתו כיבוש עבודה וכיבוש עצמנו לעבודה

של מקרקעין באוניברסיטה העברית (אלו היו בבעלות קק"ל) לממשלת צרפת. זו ביקשה להעניק סכומים ניכרים לאוניברסיטה לבניית 'בית לתרבות צרפתית' בתנאי שההחכרה תירשם על שמה. גרנות גם תמך בהחכרת משנה של מקרקעין של קק"ל לממשלת ארצות הברית. 'ממשלה שנותנת עזרה כה גדולה למדינה היהודית קשה לסרב לה להיות חוכרת משנה'.⁵⁴

כאמור, במחצית הראשונה של 1952 אישרו בקק"ל ובמוסדות ההסתדרות הציונית את תזכיר ההתאגדות של חברת קק"ל. באמצע 1954 אישר אותו שר המשפטים. התזכיר הותיר כלשונו את הסעיף הראשון מהתזכיר ב־1907, שלפיו מטרת קק"ל קניית קרקעות כדי ליישב עליהן יהודים, אך הסעיף שבתזכיר זה, אשר מנע מקק"ל החכרה ללא יהודים, בוטל.⁵⁵ במקומו נכתב בתזכיר החברה הישראלית 'להחכיר כל חלק ממקרקעיה של האגודה בתנאים ובדרכים שיראו בעיניה'.⁵⁶

1960 והלאה: הגבלת לא יהודים על קרקעות קק"ל מכוח האמנה עם המדינה

מראשית שנות השישים, עם הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל, חדלה קק"ל לנהל את קרקעותיה, ובכלל זה לעסוק בהחכרתן. גוף מדינתי שהוקם בשנת 1960, הלוא הוא מנהל מקרקעי ישראל (וכיום רשות מקרקעי ישראל) הוא זה שנקבע לנהל את קרקעות המדינה, את קרקעות רשות הפיתוח (קרקעות הערבים שעזבו את הארץ במלחמת העצמאות) ואת קרקעות קק"ל.

העברתן של קרקעות קק"ל לניהולו של המנהל היתה קשורה בהסכם שהגיעו אליו המדינה וקק"ל לאחר שנים של דיונים. ההסכם קיבל את השם 'כתב האמנה בין מדינת ישראל לבין הקק"ל', 28.11.1961. הסעיפים הרלוונטיים באמנה לענייננו הם: העברת קרקעות קק"ל לניהול המנהל; קק"ל (כמו רשות הפיתוח והמדינה) נותרת כבעלים על קרקעותיה; 'אדמות הקק"ל ינוהלו [...] בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של הקק"ל'; אם ראה המנהל, לעניין עסקה מסוימת, לחרוג בפרט זה או אחר מעיקרון מדיניות זה

וסופו – מושבות, הנקודה ממנה התחלנו. התחלפנו בתפקידים: הערבים כובשים את העבודה אצלנו וביתר הצלחה, ויש לחשוש שבעקבות כיבוש זה, גם הקרקעות והמשקים בחלקם, יעברו במשך הזמן – אליהם. אנו מאבדים זכותנו המוסרית על הקרקע ובסופו של דבר נאבדנה למעשה'. על כך ראו: אצ"מ, תיק S15/42933, מכתב מ' ארוז אל ל' אשכול מיום 18.7.1961. וכן ראו: כץ, מחזור לחווה, עמ' 216-217.

54 אצ"מ, תיק A202/161, תמצית השיחה שהתקיימה ב־20.3.1952 בין א' גרנות ובין א' בן-שמש בנושא אישיותו של החוכר.

55 כץ (לעיל הערה 21), עמ' 151-152.

56 'תזכיר ההתאגדות של חברת קק"ל הישראלית', ילקוט הפרסומים, 354 (10.6.1954), עמ' 1196-1199; קק"ל, תזכיר ותקנות התאגדות [חמו"ל], ירושלים 1954, עמ' 8, סעיף 3 (ה).

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

(או עקרונות אחרים שנקבעו באמנה) – 'לא תיעשה עסקה כאמור אלא באישור המועצה (מועצת מקרקעי ישראל) ולגבי מקרקעים הרשומים על שם הקק"ל – בהסכמת הקק"ל'.
האמנה הגבילה אפוא את המנהל מלהחכיר את קרקעות קק"ל אלא רק בהתאם לתזכיר ההתאגדות של קק"ל.⁵⁷ סעיפי האמנה לא שונו מאז 1961 עד היום.

על רקע כל מה שתיארתי וניתחתי בפרק הקודם, על פי תזכיר ההתאגדות של חברת קק"ל הישראלית, לא היתה כל מניעה שהמנהל ישווק את קרקעות קק"ל גם ללא יהודים. מאליה עולה השאלה אם אין בכך סתירה לסעיף באמנה המחייב את המנהל להחכיר את קרקעות קק"ל בכפוף לתזכיר ההתאגדות של קק"ל. סעיף זה רומז בהכרח שלקק"ל אסור להחכיר ללא יהודים. ואם לא זאת הכוונה, למה נועד הסעיף הזה באמנה?

ראשית, דומה כי מתן מענה לשאלה זו מחייב מודעות להשתרשותו העצומה בתודעת מקבלי ההחלטות בקק"ל ובמנהל של הסעיף המגביל החכרה ללא יהודים בתזכיר ההתאגדות מ-1907, אף שבוטל. האתוס שזכה לחיזוק רשמי מסעיף מטרת קק"ל הישראלית (שלא שונה מתזכיר 1907) 'לקנות [...] קרקעות [...] לשם יישוב יהודים'⁵⁸ הוא שקבע.

שנית, אף שבשנת 1954 בוטל הסעיף המגביל את קק"ל מלהחכיר ללא יהודים, אין זה אומר כי הוא התיר לקק"ל ולמנהל שבא בנעליה החכרה גורפת ללא יהודים. מהדיונים בקק"ל בנושא זה, שתיארתי בהרחבה למעלה, אנו למדים שהשינוי נועד למנוע מתיחת ביקורת על אפליה לרעה או אבסורדים שנוצרו כאשר נשמר בקפידה הסעיף המגביל בתזכיר ההתאגדות משנת 1907.

שלישית, כמעט כל קרקעות קק"ל נרכשו בתקופה שמאז הקמת קק"ל עד שינוי תזכיר ההתאגדות בשנת 1954; הן נרכשו בעזרת תרומות העם היהודי בידיעה שיוחכרו ליהודים בלבד כפי שנקבע בתזכיר ההתאגדות מ-1907. חובת הנאמנות כלפי התורמים חלה על קק"ל הישראלית, אשר קיבלה עליה עם קרקעותיה של קק"ל האנגלית גם את חובותיה.

דומה כי ההסברים האלה מבהירים את המורכבות הקשורה בהעברת זכויות ללא יהודים מאז אושר תזכיר ההתאגדות של חברת קק"ל הישראלית. מורכבות זו היא הסיבה שהאמנה עם המנהל מ-1960 מחייבת את המנהל לנהל את קרקעות קק"ל בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קק"ל. כאמור, אם לא היתה כל הגבלה על החכרה ללא יהודים בקק"ל הישראלית לא נדרשה הכפפת ניהול קרקעות קק"ל לתזכיר ההתאגדות, שהרי במה שונה מעמדתן של קרקעות קק"ל מקרקעות המדינה ומקרקעות רשות הפיתוח שבנוגע אליהן הכול מסכימים כי אי אפשר להגביל את החכרתם לשום אזרח במדינה – יהודי או לא יהודי. הכנסת התניה באמנה מבהירה שההחכרה ללא יהודים בשום אופן אינה יכולה להיות גורפת. בשל כל אלו היה המנהל בעימות מובנה: מצד אחד, וכמתחייב מהאמנה עם קק"ל, הוא לא יכול להחכיר את קרקעות קק"ל לערבים. מצד אחר כגוף מדינתי שמחויב לשוויון מלא לכל אזרחי המדינה, הוא לא יכול להגביל את מכרזי שיווק הקרקעות, שבכללן קרקעות

57 כץ, והארץ לא תימכר לצמיתות, עמ' 139-145.

58 שם, עמ' 98.

קק"ל, ליהודים בלבד. הפתרון שנמצא במנהל דמה מאוד למה שהציע עוד בשנת 1950 חבר דירקטוריון קק"ל אברהם הרצפלד: ביצוע עסקת חליפין בין קרקעות קק"ל לקרקעות המדינה, תוך כדי שימוש בסעיף שבתקנון קק"ל המתיר לה להחליף מקרקעותיה עם קרקעות של גורמים אחרים, ובלבד שמדובר בגודלי קרקע שווים. לשון אחר, כל אימת שהתכוון המנהל לשווק קרקעות של קק"ל בוצעה עסקת חליפין במקרקעין אלו עם קרקעות המדינה; כך בסופו של דבר יכלו אזרחים שאינם יהודים לזכות אך ורק בקרקעות המדינה, ולא במקרקעי קק"ל. חלק מהתהליך היה חילופי קרקעות מדינה, שזכו בהן בעבר יהודים, בקרקעות קק"ל באופן שעל רוכשי זכויות חכירה של יהודים נרשמו קרקעות קק"ל אף ללא ידיעת בעלי הזכויות. את השיטה היטיב לתאר בשנת 2004 מנכ"ל המנהל אז יעקב אפרתי באמרו: 'הפתרון שניתן – חליפין – התרגום המעשי שלו הוא כלהלן: אדם שגר בבית משותף ויש לו קרקע מדינה, המנהל, ללא כל הודעה וללא קבלת הסכמת החוכר, משנה לו את הבעלות על הקרקע לקרקע קק"ל'.⁵⁹ אעיר כי הסכמתה של קק"ל לפתרון תמוהה, שכן מהבחינה האידאולוגית הציונית של קק"ל ובידיעת מטרותיה ההיסטוריות מה זה משנה אם קרקעות קק"ל מוחכרות ללא יהודים ישירות או שאלה מוחכרות ללא יהודים בעקיפין?!

בתחילת שנות האלפיים גברו הקולות בקרב ראשי המנהל נגד שיטת החליפין. ראש המנהל אז והיועצת המשפטית ראו בכך הליך לא תקין מכמה סיבות. ראשית, עצם העברת הבעלות בקרקעות ללא ידיעת החוכרים; שנית, העברה הגבילה את החוכר בכך שאינו יכול להעביר את זכויותיו ללא יהודים; ושלישית, בעת חידוש החכירה נאלץ החוכר, שקרקעותיו היו בעצם של קק"ל, לשלם דמי חכירה מסוימים, שלא היה עליו לשלם אילו נותרו קרקעותיו כבתחילה על שם המדינה. כך תיארה את הבעייתיות היועצת של המשפטית אז של המנהל, עורכת הדין רחל זכאי:

זה היה יותר חילופי דירות או מגרשים ואני לא חשבתי שסביר שהמדינה תעשה מאחורי הקלעים עסקאות בנכסים שכבר מוחכרים, באופן שהחוכרים של המדינה ייהפכו לחוכרים של הקק"ל, כי אז פתאום תחול עליהם המגבלה למכור או להשכיר ליהודים בלבד [...] זה פשוט לא מתקבל על הדעת. אם המגבלה רלבנטית שיתמודדו אתה במישרין. הדרך הזו של פתרון אד הוק שגורם למגבלות לחוכרים אחרים לא מקובלת בעיני.⁶⁰

על הרקע הזה הוחלט במנהל להקפיא את חילופי הקרקעות הפרטניים ולפעול כנדרש באמנה בין קק"ל ובין המדינה משנת 1961. לשון אחר, במכרזים שפרסם המנהל הוא הבהיר כי לא יוכל לשווק קרקעות של קק"ל למי שאיננו יהודי או לאשר העברת זכויות במקרקעין שרשומים על שם קק"ל מיהודי למי שאינו יהודי. נוהל חדש זה גרר ב-2004 הגשת עתירות לבג"ץ מטעם משפחות ערביות ומטעם ארגונים ערביים, והכול בטענת אפליה לרעה.⁶¹

59 הדס שפר, 'מכתב הרבנים – הגרסה של מנהל מקרקעי ישראל', כלכליסט, 3.1.2011.
60 ש.ם.
61 ש.ם.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

בשנת 2007 הבהירה המדינה, באמצעות היועץ המשפטי לממשלה, כי הצדק עם העותרים, ואילו קק"ל ביקשה להמשיך לכבד את האמנה אגב המשך השימוש בפרקטיקת חילופי הקרקעות. על רקע זה ביקשה המדינה לדחות את הדיון וההכרעה בבג"ץ עד שתמצה את המשא ומתן עם קק"ל ותגיע לעמדה מוסכמת עמה. בג"ץ נענה לבקשת הדחייה, אך קיבל הכרעת ביניים אשר לפיה, עד שישוב לדון בנושא יוכל המנהל להמשיך בשיטת חילופי הקרקעות הפרטניים בתנאי שהקרקעות שתקבל קק"ל יהיו באזורים אשר אינם מפותחים והקרקעות אינן ניתנות לשיווק. ברם פתרון זה לא נראה לעותרים בטענה שאין הוא מתייחס לעניין העקרוני של הפליית לא יהודים לרעה בכלל הקשור לשיווק קרקעות קק"ל. כך או כך, עד למועד כתיבת המאמר לא קיבל בג"ץ הכרעה עקרונית בסוגיה, ובתוך כך הוא נענה לבקשות חוזרות ונשנות של המדינה לדחיות. מדיניות המנהל בכל השנים מאז 2007, שאז הציג היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו, היא לפעול

בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוצגה בבג"ץ 7452/04 אבו ריא נגד המנהל [...] לפיה מנהל מקרקעי ישראל חייב לקיים את עקרון השוויון ואסור לו להפלות על רקע של השתייכות לאומית גם בפעילותו כמנהל אדמות שבבעלות קק"ל ולפיכך פעילות המנהל ושיווק הקרקעות המנוהלות על ידו, לרבות אדמות קק"ל, נעשות ללא כל הגבלה באשר לזהות הרוכש. המנהל ממשיך בהסדר הביניים של חילופי קרקעות בין המנהל לקק"ל המאפשר שיווק והעברות זכויות לאזרחים שאינם יהודים בקרקעות קק"ל וזאת עד לגיבוש ואישור הסדר סופי בין הצדדים [קק"ל והמדינה].⁶²

אוסף כי בקיץ 2015 נמנע בג"ץ מלקבל החלטה בעתירה דומה שהגישו גורמים ערביים. הפעם – נגד חברה יהודית שעוסקת בפיתוח קרקעות שבמקורן הן קרקעות קק"ל. בג"ץ פנה לצדדים לפתור הסוגיה מחוץ לכותלי בית המשפט.⁶³

סיכום

מטעמים לאומיים-ציוניים תזכיר ההתאגדות של קק"ל משנת 1907 הבהיר כי קק"ל מנועה מלהחכיר את קרקעותיה ללא יהודים. לא היתה זו ההגבלה היחידה שהטילה קק"ל מטעמים לאומיים על שאינם יהודים. כך, חוזה החכרה שלה לא אפשר העסקת לא יהודים על אדמותיה. שנים רבות יכלה קק"ל לקיים את הסעיף בתזכירה האוסר על החכרה ללא יהודים. ברם ככל שבתקופת המנדט הלכו והתרחבו מפעלי קק"ל, כן התבררו המורכבות והבעייתיות הקשורות בשמירה מלאה על סעיף זה, הן במובן הפוליטי והן במובן הכלכלי. עם זאת,

62 שם.

63 ערוץ 7, 7.7.2015.

כל תקופת המנדט לא חשבו בק"ל שיש לגרוע סעיף זה מהתקנון, שכן בלעדיו מהות קק"ל כגוף שמיועד לעם היהודי בלבד לא היתה יכולה להמשיך להתקיים, ושלא לדבר על המחויבות לתורמים. אלו העלו את תרומתם לקק"ל בידיעה שזו מחויבת לתוכן תקנונה. מנגד, קק"ל בחרה שלא לחשק את סעיף ההחכרה ליהודים בלבד, ובפועל היא התעלמה במודע ממציאויות מורכבות שלנוכח התרחבות מפעליה – ונכון יותר התרחבות המפעלים המתפתחים על קרקעותיה – ייתכנו זכויות ללא יהודים על קרקעותיה.

הקמת המדינה והמציאות שנוצרה, שלפיה קק"ל היא גוף שמפלה לרעה לא יהודים, אתגרו מאוד את קק"ל. לא פלא שהקונסנזוס בדירקטוריון בסוגיית הסעיפים המפלים לרעה לא יהודים – קונסנזוס זה נשמר בעידן שקדם להקמת המדינה – לא נשמר לאחר הקמת המדינה; זאת ועוד, אין זה פלא שההתפתחויות בדיוני הדירקטוריון אשר דן בסוגיה היו לעניין שבשגרה, ובכלל זה השמעת עמדות לא עקיבות. כך נוכחנו שיושב ראש הדירקטוריון גרנות הציע תחילה לבטל את הסעיפים המגבילים לא יהודים אך להגביל בפועל, ואילו כעבור זמן סבר שיש להותיר על כנם את הסעיפים המגבילים לא יהודים בנימוק שיש להשאיר את קק"ל כגוף המפלה לטובה יהודים, שכן המדינה לא תוכל להפלות לרעה לא יהודים, בענייני הקרקעות. לא מן הנמנע שהשינוי בעמדותיו של גרנות קשור לסוגיית המשך קיומה של קק"ל; סוגיה זו הטרידה את ראשיה לאחר הקמת המדינה כשנראה היה כי תם תפקידה בגאולת הארץ.

כך או כך, בפועל, השינויים שהתבטאו בסעיפים הרלוונטיים בתזכיר ההתאגדות של חברת קק"ל הישראלית ב־1954 (לעומת אלו מ־1907) הם שהיו אמורים לבטא את חוקתה החדשה בנוגע להעברת זכויות ללא יהודים. ככל שמשווים ומנתחים את ההבדלים בין שני תזכירי ההתאגדות – ההיסטורי לעומת החדש והעומד מאחורי ההבדלים – למדים עד כמה חיפשה קק"ל פתרון יצירתי שיאפשר לה לא להפלות לרעה, אך לא לפעול כך באופן גורף (כלומר להמשיך בפועל בעקרון האפליה לרעה) תוך כדי קריצה לדירקטוריון לכלכל את צעדיו באופן שהאפליה לרעה תישמר בעיקרון ('יש לחשוב שגם בלי איסורים מפורשים אלה ידע הדירקטוריון של קק"ל לנהל את עבודת המוסד בהתאם למטרה המפורשת הכלולה באותו סעיף שנשארו ללא שינוי'⁶⁴) ואגב התנהלות לא מפלה לרעה במקרים יוצאים מהכלל. עם קק"ל זו, כלומר קק"ל השומרת על עקרון ההחכרה ליהודים בלבד (אף שאיננו קיים בחוקתה החדשה) והמאפשרת החכרות ללא יהודים במקרים יוצאים מהכלל – עם קק"ל זו חתמה המדינה אמנה ב־1961. שני הצדדים היו ערים הן לתורה שבכתב, המצויה בחוקתה של קק"ל ומתירה החכרה ללא יהודים, והן לתורה שבעל פה, שאינה מתירה החכרה ללא יהודים ושואבת פרשנות זו מהסעיף בתזכיר הקובע כי מטרת קק"ל 'לקנות [...] קרקעות לשם ישוב יהודים על אותם קרקעות'. אלא שהמדינה, אשר עז היה רצונה לנהל את קרקעות קק"ל, לא יכלה לאזכר באמנה, שהיא צד לה, כי היא חוברת לגוף מפלה

64 אצ"מ, תיק KKL5/19028, תזכיר 'ארגונה של קק"ל כחברה ישראלית – תקנות החברה החדשה', 26.2.1952.

יחס הקק"ל ומנהל (רשות) מקרקעי ישראל להחכרת קרקעות קק"ל ללא יהודים

לרעה ומנהלת את קרקעותיו. מנגד, קק"ל לא היתה מוכנה לוותר על התורה שבעל פה. הפתרון בניסוח שנמצא הוא המשפט באמנה המחייב את המדינה לנהל את קרקעות קק"ל 'בכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של הקק"ל'.⁶⁵

כאמור, המנהל – כגוף מדינתי – לא היה יכול לנהל את קרקעות קק"ל בדרך המפלה לרעה לא יהודים ומונעת מהם רכישת זכויות על קרקעות קק"ל. זה היה הרקע למדיניות חילופי המקרקעין כל אימת ששיווק המנהל קרקעות שבבעלות קק"ל. פתרון זה נמשך עד שהחליט המנהל לחדול ממנו. דומה כי החלטת המנהל לחדול מפתרון החילופין, אף שהיתה זו פרקטיקה נוחה לכל הנוגעים בדבר ויעילותה הוכחה שנים רבות, לא יכולה להיות מובנת ללא מודעות להוויית התקופה שהתקבלה בה החלטה – תקופה שזכויות הפרט והשקיפות מוצגות בה לפחות כעומדות מעל הכול והביקורות שנמתחו על המנהל בסוגיות אלו, ולא רק, היו מעשה של יום-יום. בהוויית תקופתית כזו סברו במנהל שאי אפשר להסתיר את משמעות החילופין הן מבחינה זו של שינוי בעלות קרקעות ללא ידיעתן של המחזיק בהן, אגב פגיעה בזכויותיו, והן מבחינה שאיך שלא יצוירו הדברים, בפועל לא יהודים מופלים לרעה בעניין קרקעות קק"ל. לכן העדיף המנהל 'לשחק בקלפים גלויים', כלומר להעדיף את זכויות הפרט והשקיפות בידעו שכך בוודאות תתגלגל הסוגיה לפתחו של בג"ץ, וזה יהיה חייב לומר את דברו בשאלה העקרונית בדבר זכויות הלא יהודים בקרקעות קק"ל המנוהלות על ידי המנהל. יש להניח כי מסיבות פוליטיות וכן משום שהמנהל משמש בעצם נאמן על קרקעות קק"ל, וגם בשל הרכבה של מועצת מקרקעי ישראל, שקרוב ל-50 אחוזים בה היו נציגי קק"ל – מכל הסיבות הללו לא שש המנהל להכריע בעצמו בעניין, והעדיף שבג"ץ יכריע. ואכן, כפועל יוצא מהשינוי במדיניות המנהל והחלטתו לחדול מפתרון החילופין אלא להיצמד לתזכיר ההתאגדות כל אימת שהוא משווק את קרקעות קק"ל – אותגרה מדיניותו החדשה של המנהל בבג"ץ בשנת 2004. אמנם כפתרון ביניים התיר בג"ץ את שיטת חילופי הקרקעות בין המדינה לקק"ל, אך הסדר עקרוני ממתין להכרעת בג"ץ.

בסיומם של דברים אציין כי בשנים האחרונות נשקלה בקק"ל ומחוצה לה האפשרות להביא את האמנה לסיום ולהיפרד מהמנהל. המציעים חשבו כי בדרך זו תוכל קק"ל לשמור על קרקעותיה בידיים יהודיות וכן תפתור בעיות אחרות (שלא כאן המקום לפרטן) אשר קשורות במערכות הקשרים שבין קק"ל ובין המנהל. ואכן, נעשו בקק"ל צעדים ממשיים לקידום הוצאתו של הרעיון מן הכוח לפועל. אלא שמתברר כי הקשיים האופרטיביים והמשפטיים, ובהם תיקוני החקיקה הנדרשים בדרך ההיפרדות, אינם קלים. דומה כי בקק"ל גם התעלמו מהשאלה אם גם בהיפרדות מהמנהל לא יתבע ממנה בג"ץ הסבר כיצד בהיותה גוף ישראלי ציבורי הקשור רבות במדינה ואף הוגדר לאחרונה חברה לתועלת הציבור – כיצד גוף כזה יכול לפעול בעידן הנוכחי בדרך המפלה לרעה לא יהודים. האם יהיו לקק"ל תשובות שיניחו את דעת הבג"ץ?

65 כץ, והארץ לא תימכר לצמיתות, עמ' 139-145.