

מדינת ישראל

משרד האוצר

היועץ המשפטי

כ"ד תשרי תשפ"ו
16 אוקטובר 2025
ימ. 2025-1827

לכבוד,

עו"ד כרמית יוליס - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (אזרחי)

הנדון: הקצאות מקרקעי ישראל בשיעור של 100% לקבוצות מיוחדות

בהמשך לחוות הדעת המשפטית שהועברה אלייך על ידי עו"ד עמית שטאובר ביום 17 בינואר 2022 ביחס להיבטים המשפטיים הכרוכים בהחלטה מיום 9 בספטמבר 2021 לתיקון פרק משנה 4.5 שכותרתו "סימן ב: בני מקום" בעניין מתן שיעור 100% לבני מקום בהקצאות מקרקעי ישראל ביישובי מיעוטים (להלן – **חוות הדעת המשפטית הקודמת**), לחוות הדעת המשפטית שהועברו אליך על ידי עו"ד שטאובר ביום 22 בדצמבר 2024 וביום 20 במרץ 2025 באותו הנושא ולפניות שהועברו אליך מיום 16 ביולי 2025 ומיום 12 באוגוסט 2025 בעניין הצעות ההחלטה של שיווק של עד 100% לבני מקום ביישובי הדרוזים והצ'רקסים, וכן שיווק של 100% מהמגרשים במסגרת של הרשמה והגרלה לאנשי מילואים, ולבקשתכם מיום 13 באוגוסט 2025 לקבלת חוות דעת משפטית מעודכנת שמתייחסת להחלטות המועצה וכן לשיחתנו בעניין, נסקור להלן בהרחבה הקשיים המשפטיים העולים מההחלטות, הפוגעים לעמדתנו בחובת השוויון, עקרון הצדק החלוקתי, ובכבוד האדם במידה העולה על הנדרש.

יודגש, כי אין חולק ביחס לחשיבות הסיוע לעדה הדרוזית ולעדה הצ'רקסית וכמובן שלחשיבות בתמיכה ובסיוע בחיילי המילואים שנשאו ונושאים בנטל הלחימה הכבד בשנתיים האחרונות. עם זאת, כפי שיפורט בהרחבה להלן, דרך הסיוע שנבחרה במסגרת החלטות המועצה, מעוררת קשיים של ממש, אך מובן כי אין בכך כדי לפגוע באפשרות לקדם אופני סיוע אחרים שאינם מעלים את הקשיים האמורים.

ההחלטות

ביום 16 ביולי 2025, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן – **המועצה**), מכוח סמכותה לפי סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – **חוק רשות מקרקעי ישראל**), החלטות, בין היתר, בנושאים אלה:

1. תיקון פרק משנה 4.5 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן – **קובץ ההחלטות**) שכותרתו "סימן ב': בני מקום" (להלן – **ההחלטה הראשונה**);
2. תיקון פרק משנה 4.6 לקובץ ההחלטות, שכותרתו "מכרז במסלול הרשמה והגרלה" (להלן – **ההחלטה השנייה**);
3. תיקון פרק משנה 9.25 לקובץ ההחלטות, שכותרתו "הקצאת מגרשי מגורים לחיילי מילואים ביישוב קציר" (להלן – **ההחלטה השלישית**);
4. תיקון פרק משנה 9.26 לקובץ ההחלטות, שכותרתו "הקצאת מגרשי מגורים לחיילי מילואים בהרשמה והגרלה ביישובים המגויים" (להלן – **ההחלטה הרביעית**).
כל ההחלטות הנ"ל יחד יכוננו להלן – **ההחלטות**.

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 תד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה : www.gov.il



אוצר ברשת : www.mof.gov.il

במסגרת ההחלטה הראשונה נקבע כי ביישובי הדרוזים והצ'רקסים ניתן יהיה להקצות לבני היישוב עד 100% מתוך סך המגרשים המוצעים לציבור באותו המועד באותו הישוב. במסגרת ההחלטה השנייה נקבע כי באזורי עדיפות לאומית עד 10% מהמגרשים יוקצו בעדיפות ראשונה לבעל מוגבלות שהוא חסר דיור ותינתן עדיפות ראשונה לנכה צה"ל שהוא חסר דיור ו-100% מכלל המגרשים שנותרו יוקצו בעדיפות שנייה לחייל מילואים לוחם שהוא חסר דיור, ואם יותרו מגרשים הם יוקצו בעדיפות שלישית לחייל מילואים פעיל שהוא חסר דיור. כמו כן, ההחלטה השנייה קובעת כי ביישובים במרחבי צפון, חיפה ודרום שאינם אזורי עדיפות לאומית ובהרחבות יישובים חקלאיים במרחבי מרכז וירושלים, ניתן יהיה לשווק קרקע לבנייה עצמית ביעוד למגורים במסלול של הרשמה והגרלה ובלבד ש-100% מהמגרשים המשווקים במסלול הרשמה והגרלה יהיו לנכי צה"ל, לחיילי מילואים לוחמים ולחיילי מילואים פעילים, תוך מתן קדימות לחסרי דיור ולמשפחה, כאשר מבין חיילי המילואים תינתן עדיפות ללוחמים.

ההחלטה השלישית וההחלטה הרביעית הן החלטות משלימות להחלטה השנייה כאשר במסגרת ההחלטה השלישית נקבע כי יאושר המכרז שפורסם בישוב "קציר" בהרשמה ובהגרלה ב-100% למילואימניקים טרם אישורה של ההחלטה השנייה, ובמסגרת ההחלטה הרביעית נקבעה רשימת היישובים בארץ בהם ניתן יהיה להקצות קרקע למילואימניקים בהתאם להחלטה השנייה.

ביום 14 באוגוסט 2025 אישר שר האוצר את ההחלטה השנייה וביום 1 בספטמבר 2025 אישר שר האוצר את ההחלטה הראשונה, וזאת טרם קבלת עמדות הגורמים המקצועיים באגף התקציבים ואגף החשב הכללי והיועץ המשפטי למשרד האוצר להחלטות.

הרקע להחלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין הקצאה לבני מקום לאורך השנים פורט בהרחבה במסגרת חוות הדעת המשפטית הקודמת, ונפנה אליה לעניין זה.

שוויון וצדק חלוקתי בהקצאת מקרקעי ישראל - המסגרת המשפטית

תפקידיה ומטרותיה של רשות מקרקעי ישראל ומועצת מקרקעי ישראל מוסדרים בחוק רשות מקרקעי ישראל. סעיף 1א לחוק האמור קובע כי במסגרת תפקידיה של הרשות היא תפעל לניהול מקרקעי ישראל לטובת הציבור הסביבה והדורות הבאים וסעיף 3 לחוק האמור קובע, בין היתר, כי מועצת מקרקעי ישראל תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה תפעל הרשות.

על החלטות מועצת מקרקעי ישראל ודרך קבלתן חלים העקרונות והכללים של המשפט הציבורי ובכלל זה כפיפות לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי והחוקתי, כגון עיקרון השוויון ועמידה בהוראות חוקי היסוד הרלוונטיים כמו גם החובה לבסס את ההחלטות על מידע מהימן ומבוסס טרם קבלת ההחלטה.¹

כידוע, מקרקעין במדינת ישראל הם משאב מוגבל הנמצא במחסור תמידי.² בהתאם לכך, בין השאר, על התקשרויות של רשות מקרקעי ישראל להקצאת מקרקעין חל חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות שנקבעו מכוחו.

¹ ראו לעניין זה, בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1), פסקה 23 לפסק דינו של כב' הנשיא כתארו דאז א' ברק (2000) (להלן – עניין קעדאן) ובג"ץ 5023/91 פורו נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מו(2) 793 בעמ' 801.

² ראו לעניין זה, דו"ח מבקר המדינה בנושא "משבר הדיור" (2015), https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf.

כמו כן, בקשת רחבה של פסקי דין, נקבע כי הקצאת משאב זה צריכה להיעשות באופן שוויוני, הגון וסביר. כך למשל, עמד כב' השופט ת' אור בבג"ץ בעניין "שיח חדש" על החשיבות בהקפדה על עיקרון הצדק החלוקתי בהקצאת מקרקעי ישראל:

"...הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלה משקל מיוחד במקרה שבפנינו. מינהל מקרקעי ישראל הינו גוף המופקד על כלל מקרקעי ישראל. לא ניתן להפריז בחשיבותו של נכס זה, ובחשיבות שיש לחלוקתו והקצאתו באופן צודק וראוי. להחלטות נשוא העתירות שבפנינו יש השלכות כבדות משקל על חלוקת משאב מוגבל, ורב ערך זה. קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך, שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הגון, צודק וסביר. [כל ההדגשות במסמך

זה אינן במקור – הח"מ]³

החלטות המועצה כוללות מעת לעת החלטות עקרוניות בענייני הקצאות קרקע למגורים מסוימים, אשר מטבע הדברים עשויות להגביל במידה כזו או אחרת את הנגישות לקבלת הקצאה של מקרקעי ישראל מחלקים אחרים באוכלוסייה. ביחס להחלטות מעין אלו, נדרשת המועצה לשקול האם החלטתה עומדת, בין היתר, בחובת השוויון ועקרון הצדק החלוקתי כמו גם זכויות יסוד חוקתיות הרלוונטיות להחלטות אלו החלות ביחס להקצאת מקרקעי ישראל.

יוזכר כי החלטות מועצה שפגעו בזכויות יסוד חוקתיות או שחרגו ממתחם הסבירות נפסלו בעבר על ידי בית המשפט העליון. כך למשל, בבג"ץ "שיח חדש" בית המשפט העליון קבע כי החלטות מועצה אשר העניקו פיצויים גבוהים לסקטור קטן מהאוכלוסייה והעניקו לחוכרים חקלאים הטבה על חשבון קופת הציבור ללא כל הצדקה עניינית הן החלטות בלתי סבירות בעליל, פוגעות בשוויון ההזדמנויות ודינן בטלות. כמו כן בבג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 14.11.2016), קבע בית המשפט העליון כי לא היה פגם בהחלטת שר האוצר שלא לאשר החלטת המועצה שהכשירה בדיעבד הקמת מתקן פרטי לייצור חשמל בטכנולוגיה סולארית ב"חוות השקמים" וזאת לאור הפגמים שנפלו בהחלטה ובין היתר שלא ניתן משקל לשיקולי צדק חלוקתי, היעדר טעם ראוי לסטייה ממדיניות קודמת בנושא וכן כי ההחלטה לא תצמיח תועלת לאיש מלבד חוות השקמים.

קשיים בהיבטי המשפט המנהלי

בתחילת הדברים יצוין כי למיטב ידיעתנו, ובניגוד לתקנון המועצה (סעיף 2.4(ד) לקובץ ההחלטות), ההחלטות לא לוו בחוות דעת משפטית מטעם הייעוץ המשפטי לרמ"י, וכבר בכך יש כדי להוות פגם ממשי בהליך קבלת ההחלטות.

בכל הנוגע ל**מישור הסמכות**, כלל יסוד במשפט הציבורי הוא כי מן הראוי כי התוויית המדיניות הכללית והעקרונית אשר השפעתה על חיי הפרטים בחברה גדולה תיעשה בחקיקה ראשית, בעוד שדרכי הגשמתה ויישומה של המדיניות – או "הסדרים משניים" – תיקבע בדרך של חקיקת משנה על-ידי הרשויות. עם זאת, המחוקק ראוי, בדברו המפורש, להטיל על גוף מינהלי הנזכר בחוק להסדיר עניינים שהם, על-פי תוכנם, בגדר "הסדרים ראשוניים". ונקבע בפסיקת בית המשפט העליון כי לשון חוק רשות מקרקעי ישראל מקנה למועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקבוע הסדרים ראשוניים⁴.

³ בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002) (להלן – עניין שיח חדש).

⁴ ר' בעניין שיח חדש, פסקה 32 לפסק דינו של כב' השופט אור.

מבלי לגרוע מכך שמועצת מקרקעי ישראל רשאית לקבוע "הסדרים ראשוניים" ביחס למדיניות המקרקעין, ספק אם במסגרת קביעת מדיניות זו נכללים גם הסדרים הקובעים כי לא יוקצו כלל מקרקעי ישראל לקבוצות מסוימת בגלל מקום מגוריהם או עקב שירותם במילואים. נדמה, כי כאשר מדובר בשלילה מוחלטת של האפשרות להקצאת מקרקעי ישראל והפיכתם בפועל למקרקעי בני המקום או משרתי המילואים בלבד, תוך פגיעה מהותית בשוויון ובעיקרון הצדק החלוקתי, יש לבחון האם נדרש שהסדרים ראשוניים אלו ייקבעו בחקיקה ראשית ולכל הפחות תידרש עבורם הסמכה מפורשת למועצת מקרקעי ישראל בחקיקה הראשית, וזאת בכפוף לעמידת ההסדר המוצע במבחני המידתיות שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שיפורט להלן.

ניתן להקיש בעניין זה מסוגיית ועדות הקבלה, בה עקב הגשת עתירות שונות בין היתר כנגד החלטות המועצה שנקבעו בעניין ועדות קבלה, ובמטרה להסדיר עקרון זה בחקיקה ראשית, תוקנה פקודת האגודות השיתופיות כך שעוגן הסדר מפורש בחקיקה לעניין סמכותה של ועדת קבלה לסרב לקבל מועמד והוגדרו במסגרת התיקון השיקולים הפרטניים המאפשרים דחייה של מועמד. בענייננו, בו החלטות המועצה מתייחסות ליישובים שבהם יוקצו קרקעות בשיעור של 100% לבני מקום או למשרתי מילואים בלבד, וללא אפשרות ערעור או השגה של יתר האוכלוסיה, לעומת ועדות קבלה המתייחסות עד למספר של בין 400-700 משפחות בלבד ושעוגן בה הליך ערעור, קל וחומר כי נדרשת בחינה ביחס למתכונת החקיקתית הראויה להסדרת המנגנון המוצע.

בכל הנוגע ל**מישור הסבירות**, בית המשפט העליון הדגיש, הגם שביחס להקצאת דיור ציבורי, כי על הרשות המינהלית לשקול את עניינם של כלל הממתינים לקבלת דיור מהמדינה ורק לעיתים התחשבות בזיקתו ליישוב עשוי להצדיק הבחנה בין תושבי המקום ליתר תושבי המדינה, כך בדבריו של כב' הנשיא דאז א' ברק בעניין דנקר:

"על המשיב, ככל רשות ציבורית, מוטלת החובה לפעול בשוויון ובהגינות כלפי כל האזרחים... היא צריכה להיעשות מתוך שוויון, בסבירות ובמידתיות. עליה להתנהל לפי אמות מידה ממלכתיות. "אימוץ אמת מידה כאמור הוא בגדר חובתן של רשויות ציבור בכל ענייניהן, ועל אחת כמה וכמה ככל שהדבר נוגע לטיפול ברכוש שהוא בבעלותו של הציבור כולו... על המשיב לשקול, איפוא, את עניינם של כל הזכאים הממתינים לקבלת דיור ציבורי."⁵

כך, גם בעניין עמותת עם חופשי⁶, בית המשפט העליון קבע כי יש להפסיק את מתן ההטבות למשתכנים ביישוב אלעד שנקבעו בהחלטת ממשלה וכן במסגרת שיווק במנגנון "מחיר למשתכן", הכוללים מתן זכאות להלוואות ומענקים וסיוע בבניית דירות בתנאים מועדפים וזאת מאחר שההטבות לא ניתנו לפי אמות מידה אחידות לכלל האוכלוסייה. כמו כן, עמד בית המשפט על כך שאין להבחין ביחס לזכאות להטבות בין הנמנים על הקהילה החרדית לבין אזרחים אחרים שאינם חרדים, משום שההשתייכות לקהילה איננו רלוונטי למצוקה ולצורך בסיוע לדיור לאלו שהם חסרי דיור. בנוסף, בעניין עקאדה⁷ שעסק בעתירה כנגד ההחלטה שהשיווק לבני המקום יהיה לתושבי היישוב כולו ולא לתושבי השכונה בלבד, אף נקבע כי מתן עדיפות לבני מקום כשלעצמה מהווה חריג לעיקרון ההגינות והשוויון בלבד ואין להפוך אותו לכלל. ובלשונה של כב' השופט ר' שפירא בפסק הדין:

⁵ ע"מ 7197/05 דנקר נ' משרד הבינוי והשיכון, פסקה 9 לפסק דינו של כב' הנשיא א' ברק, (פורסם בנבו, 16.1.2006).
⁶ בג"ץ 4906/98 עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות, פ"ד נד(2) 503 (2000) (להלן – עניין עמותת עם חופשי).
⁷ ע"מ 27073-05-17 עמותת עקאדה לפיתוח שכונת עקאדה נ' מנהל מקרקעי ישראל מחוז חיפה ואח' (פורסם בנבו, 4.6.2017).

”העובדה שבמרכז נקבע שתינתן עדיפות לבני המקום מהווה לכשעצמה חריג לעיקרון ההגינות והשוויון שלפיו אמורה לנהוג הרשות כלפי כל אזרחיה. העדיפות לבני המקום נועדה להשיג יעד ציבורי - האינטרס הציבורי שבמתן מענה למצוקת הדיור לבני אום אל פחם. העותרים, שנמנים על אוכלוסיית תושבי אום אל פחם, מקבלים עדיפות על פני אחרים שאינם תושבי המקום. כאמור, כבר בעצם עדיפות זו מדובר בחריג לעיקרון השוויון שעל פיו על המשיבה 1 לנהוג.”

כך גם לאחרונה נקבע בעניין רוזנבלט⁸, שעניינו היה חוקתיות קביעת שיעור בני מקום ביישוב קצרים בשיעור של 50% ממקרקעי ישראל, עמדת המדינה הייתה כי עדיפות לבני מקום מותרת ככל שהיא מידתית ואינה מוחלטת או מכריעה, וכלשונה:

”מן הסקירה שלעיל עולה כי פסיקת בית המשפט הנכבד הכירה בזיקת האדם למקום מגוריו כשיקול ראוי במכלול השיקולים המעצבים את מדיניות הקצאת קרקעות המדינה, וכי שיקול זה מצדיק מתן עדיפות מסוימת לבני מקום במסגרת הקצאת קרקעות ביישוב מגוריהם. עדיפות זו מהווה הבחנה מותרת בין בני המקום לבין כלל הציבור (ראו הקביעה המובאת לעיל מפסק הדין בעניין זנדברג), בכפוף לכך שמדובר בעדיפות מידתית אשר אינה מהווה העדפה מוחלטת או מכריעה, ולכך שמתן העדיפות לבני המקום הולמת את תכליות הקצאת הקרקע.”

גם בעניין מועצה אזורית עמק הירדן שנפסק לאחרונה⁹, נקבע כי אילו רמ"י הייתה מקיימת מכרז סגור רק לתושבי המקום והייתה מחליטה לשווק את כלל המגרשים לתושבי המועצה בלבד, ייתכן שבית המשפט היה רואה כי דבק בהחלטה כזו חוסר סבירות קיצוני המחייב את ביטולה.

מסקנה זו נתמכת גם באמור בספרו של ד"ר גרשון גוטובניק, ”הפליה בדיור וקבוצות תרבותיות”:

”כיצד יש להתמודד עם תנאי סף כאלה, הנותנים עדיפות לתושבי המקום? שעה שמדובר בכסות של הרשות המקומית להדיר מחמת זהות תרבותית, הרי שאין המדובר בהפליה תוצאתית אלא בהפליה מכוונת, וככזו היא פסולה. יחד עם זאת, בהחלט ייתכנו מקרים שבהם תנאי הסף נועד לשרת צורך אמיתי של הרשות המקומית. במקרים מסוימים אכן קיימת מצוקה אמיתית של דור ההמשך ביישוב, שמתקשה למצוא אפשרויות להתגורר בסמוך למשפחתו. מצוקה זו דורשת את פתרונה. יש להעביר את התנאי באמות המידה שבוחנים לאורן חשש מפני אפליה תוצאתית. יש לבחון אם אכן מדובר בתכלית שהיא ראויה (וכי אין מדובר בכיסוי שמטרתו להדיר קבוצות תרבותיות ”בלתי רצויות”), ואם תכלית זו מצדיקה את האפקט האמור (תוך בחינת השאלה אם ניתן לה משקל שאינו עולה על המידה). ככל שקיימת מצוקה אמיתית שלא ניתן לפתור אותה באמצעים אחרים, הרי שתנאי הסף יוכרז כלגיטימי, ולהפך. גם כאן אין המדובר בבחירה בין ”הכול” לבין ”לא כלום”. אין הכרח שהעדפה של תושבי המקום תשתרע על כל יחידות הדיור המוצעות לציבור, והדרה מלאה של תושבי חוץ סביר שתסווג כלא מידתית.”

נוכח כל האמור, עולה כי לפי עמדת המדינה שהוגשה אך לאחרונה בעניין זה ממש, וכן לפי הפסיקה, קביעה להקצאה של מקרקעי ישראל בשיעור של 100% לקבוצה מסוימת כגון בענייננו פוגעת בזכות לשוויון של אזרחים אשר אינם בני מקום או משרתי מילואים ובעיקרון הצדק החלוקתי החל על חלוקת משאב מוגבל מעין זה, וכן, כאמור, היא נקבעה ללא הסמכה מתאימה בחוק ותוך חריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

⁸ בג"ץ 3322/23 עו"ד נתן רוזנבלט ואח' נגד שר הבינוי והשיכון ואח' (פורסם בנבו, 10.1.2024).

⁹ עת"מ (מנהלי נצרת) 31078-09-24 מועצה אזורית עמק הירדן נ' רשות מקרקעי ישראל (נבו, 4.11.2024).

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, הזכות לשוויון היא עקרון יסודי שיש לעמוד בו, בין היתר, בעת הקצאת משאבים ציבוריים גם בהינתן שאינה מצוינת מפורשות כזכות חוקתית בחוקי היסוד. כמו כן נקבע כי פגיעה בשוויון יכולה לעלות בנסיבות מסוימות לכדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד הקבועה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

כאמור לעיל, ההחלטות מונעות, כמעט לחלוטין, רכישת זכויות בתחומי אותו היישוב שבו נעשית ההקצאה על ידי תושבים שאינם נמנים מבין הקבוצות של בני היישוב או משרתי המילואים ובכך הן מונעות ומדירות, בפועל, מגורים ביישוב של תושבים שאינם נמנים בקבוצות האלה באמצעות קביעת זכאות מוחלטת להקצאת קרקע על רקע מקום מגורים או שירות במילואים, וזאת באופן הפוגע בכבוד האדם עת שנמנעת מאדם שאינו נמנה על הקבוצות הללו האפשרות לקבוע את מקום מגוריו באותו היישוב וזאת רק בגלל שלא נולד או התגורר באותו היישוב קודם לפרסום ההקצאה, או שהוא אינו משרת מילואים – ובכלל זה מסיבות מוצדקות כגון בריאותיות, שירות בשירות אזרחי או לאומי וכיו"ב.

לעמדתנו, מניעת ההקצאה או צמצומה באופן מובהק כאמור מהווה פגיעה בחופש הבחירה והרצון באופן העולה לכדי פגיעה בכבודו של אותו תושב שלא מקיים את התנאי האמור במנגנון ההקצאה המבוקש.

על הזיקה שבין חופש בחירה ופעולה לכבוד האדם ניתן ללמוד מדבריו של כבוד הנשיא, בדימוס, אהרון ברק, בבג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת:

"ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית".

על החשיבות בבחירת מקום מגורים והזיקה של בחירה זו לזכות לכבוד האדם עמדה השופטת עדנה ארבל בפרשת סבח¹⁰:

"בחירת מקום מגורים היא חלק מהאוטונומיה האישית של הפרט, מזכותו לטווח את סיפור חייו, וחלק מהביטוי העצמי שלו, המוגנים על ידי הזכות לכבוד האדם ...".

כמו כן, עניינה של ההחלטה הראשונה של יישובי הדרוזים היא מתן עדיפות על בסיס עדתי, ועניינה של ההחלטה השנייה היא מתן עדיפות למשרתי מילואים, שהם ברובם המוחלט יהודים. הבחנות אלה עלולים להגיע כדי הפליה פסולה על בסיס עדתי ועלולה להביא לתוצאה של הדרה בזכות לקרקע של קבוצות מיעוט אחרות כגון המיעוט הערבי ואוכלוסיה יהודית כללית ולפגוע גם בהיבט זה בזכות החוקתית לשוויון.¹¹

בהתאם לדין, לא כל פגיעה בזכות החוקתית לכבוד אסורה. סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע את התנאים

¹⁰ בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת, (פורסם בנבו, 17.9.2014) (להלן – עניין סבח).

¹¹ בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006).

להכשרת פגיעה כאמור וזאת במקרה שבו הפגיעה היא בהתאם לחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. לאחר שעמדנו על הפגיעה בזכויות היסוד וכן בזכות החוקתית לכבוד האדם שעלולות להיגרם מאימוץ מנגנון בני המקום המוצע, נפנה לבחון את עמידת המנגנון בהוראות סעיף 8 לחוק היסוד.

מידתיות ההחלטות

גם בהינתן שכלל התכליות העומדות ביסוד ההחלטות הן ראויות והן חלק מהתכליות ושיקולי המדיניות שהמועצה רשאית לשקול לפי החוק המסמך אותה, קביעת שיעור ההקצאות לקבוצות מסוימות בשיעור של 100% ביישובים כמכשיר ליישום התכליות האמורות אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה, כמפורט להלן.

בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי בחינת קיומה של מידתיות הפגיעה, מותנה בעמידת הפגיעה בשלושה מבחני משנה, במצטבר, מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובן הצר.¹²

התכלית הנזכרת בדברי ההסבר להחלטה הראשונה הנוגעת להקצאה בשיעור של 100% לבני מקום באוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית היא לסייע לשמר את אורחות החיים של העדות הללו, וזאת בשים לב לכך שבני הקהילה נוהגים להתחתן אך ורק בתוך הקהילה, נשארים לגור בתוך יישוביהם וממעטים לעבור למקומות אחרים, כולל ליישובים דרוזים אחרים וכי הייחודיות התרבותית והדתית של העדות הללו לא מאפשרת העתקת מגוריהם ליישוב אחר מאחר שיישובים אלו אינם מספקים את השירותים הנדרשים לאוכלוסיות אלו. כך גם בעמדת משרד ראש הממשלה לעניין ההחלטה הראשונה (להלן – **עמדת משרד ראש הממשלה**) צוין כי התכלית של ההחלטה היא להקל על משבר דיור חמור ביישובי הדרוזים שהוביל לצניחה של שיעור הפריון לאישה בחברה הדרוזית. לעניין התכלית הנזכרת בהחלטה השנייה הנוגעת ל-100% למילואימניקים היא הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים.

לעניין **מבחן הקשר הרציונלי** אשר בוחן קשר סיבתי בין האמצעי הפוגעני שנבחר לבין התכלית שאותה הוא נועד להגשים, יודגש כי קיים ספק ביחס לקשר הסיבתי בין התכלית של ההחלטה הנוגעת לבני מקום לבין המנגנון שנבחר, שהרי ככל שאכן, כדברי ההסבר להחלטה הראשונה, בני הקהילה ממעטים לעבור ליישובים אחרים, ממילא לא עולה צורך להגביל את השיווקים רק לבני המקום, מאחר שאין תחרות רבה לבני המקום על השיווקים לאור ההגירה הנמוכה. כמו כן, עולה ספק בדבר חוזקת הקשר הסיבתי של ההחלטות להשגת התכלית האמורה מאחר שהקצאה מוחלטת לבני מקום עלולה, כפי שנטען, מחד להקל על מצוקת הדיור של בני מקום מסוימים בקבוצות אלה **אך יש בה כדי להעצים את מצוקת הדיור של תושבים מאותן עדות ביישובים אחרים שבהם לא מבוצעים שיווקים לבני מקום**, וזאת אף מבלי להידרש לעניין קיומה של מצוקת דיור ביחס למגזרים ואוכלוסיות נוספות.

כך, דווקא בנסיבות בהן בני הקהילה ממעטים לעבור למקומות אחרים נראה שמצוקת הקרקעות לאנשים שאינם בני מקום מעדות אלו עלולה להיות אף גדולה יותר, ושלילה של הקצאת מקרקעי מדינה גם מאנשים שאינם בני מקום ביישובים אלה מקטינה כאמור אף יותר את אפשרותם לזכות בדיור. כך למשל, לבני מקום ביישוב מסוים של העדה הדרוזית בו אין שיווקים של מקרקעי ישראל, ולכן יידרשו לרכוש קרקע ביישובים אחרים, נשללת למעשה האפשרות לזכות בדיור ביישובים בהם ישנם שיווקים רבים של מקרקעי ישראל אך שיעור ההקצאות לבני מקום באותם יישובים

¹² בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 פסקה 65 לפסק דינו של ב' הנשיא א' ברק (2006).

הוא 100%. כמו כן, המנגנון המוצע לא מתייחס לאפשרות של בני המקום למכור את זכויותיהם לתושבים שאינם בני מקום לאחר זכייתם, תוך ניצול מצוקת הדיור הקיימת.¹³

עוד יצוין, כי בניגוד למשתמע מעמדת משרד ראש הממשלה, חלק מהיישובים המוגדרים כיישובי דרוזים כוללים גם אוכלוסיות נוספות (כך למשל, ביישוב מג'אר רק 57% מהאוכלוסייה הם דרוזים, ביישוב עספא רק 75%, ביישוב אבו-סנאן רק 30% וביישוב ראמה רק 31%).¹⁴ משכך, כלל לא ברור הקשר הסיבתי בין הקצאה בשיעור של 100% ממקרקעי ישראל לבני מקום (שכוללים כאמור גם אוכלוסיות נוספות שאינם דרוזים) לבין התכלית האמורה של שמירה על אורחות חייהם ופתרון משבר הדיור לעדות מסוימות ביישובים אלה. מההחלטה האמורה עולה מצב דברים בו גם אוכלוסיות שאינן דרוזיות אך הם בני מקום יוכלו לזכות בקרקע לעומת דרוזים שאינם בני מקום שלא יוכלו לזכות בקרקע כאמור.

לעניין מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, המועצה נדרשת לבחור מבין כל האמצעים שמגשימים את מטרת ההחלטות באמצעי שפגיעתו בזכויות התושבים שאינם נמנים מהקבוצות האמורות היא הפחותה ביותר. מההחלטות לא עולה התייחסות כלשהי לבחינת חלופות אפשריות שיקיימו את התכליות של שמירת אורחות החיים של העדות הדרוזיות והצ'רקסיות ושל הוקרה סיוע ותגמול לחיילי מילואים אשר יפגעו במידה פחותה בזכות לשוויון, לכבוד האדם ובעיקרון הצדק החלוקתי של תושבים שאינם נמנים מבין קבוצות אלה.

לעניין ההחלטה הראשונה, לא ברור האם נשקלו חלופות לשמירת אורחות החיים של העדות הדרוזיות והצ'רקסיות באמצעי שפגיעתו בתושבים שאינם בני מקום פחותה, כגון מתן תמריצים לרשויות המקומיות לשם שיווק קרקע ביישוב שלא מותנה בשיווק לבני מקום בלבד, התניית חתימה על הסכמי גג בשיווק לתושבים שאינם בני מקום או עיגון בחקיקה של מנגנון ועדת קבלה ביחס ליישובים אלו באופן שיבחן כל אדם לגופו ולא יטיל מגבלה גורפת על כל התושבים שאינם נמנים על בני המקום. כמו כן, לא ידוע לנו האם נבחנה האפשרות לשיווק המקרקעין ופיתוחו גם ללא הסכמת הרשות המקומית וזאת נוכח מצוקת הדיור הגוברת ביישובי הדרוזים והצ'רקסים.

לעניין ההחלטה השנייה, לא ברור האם נשקלו חלופות שיסייעו למילואימניקים לזכות בדיור באמצעי שפגיעתו בקבוצות אחרות פחותה כגון מתן תמריצים כספיים לרכישת קרקע למילואימניקים שאינה דווקא ביישוב מסוים, או זכות לזכייה בקרקע לכל מילואימניק באופן אשר אינו מונע מתושבים אחרים שאינם מילואימניקים כלל להתמודד על זכות לזכות בקרקע. כל זאת, מעבר להטבות שכבר ניתנות למילואימניקים בדיור, הכוללות, בין היתר, כי בהקצאות קרקע למגורים בבנייה נמוכה חייל מילואים פעיל אשר זכה בהגרלה או בהקצאה בפטור ממכרז יהיה זכאי להנחה במחיר הקרקע בשיעור של 15% נוספים על ההנחות הקבועות בסימן ב' לסעיף 4.2 לקובץ ההחלטות, וכי בתכנית "מחיר מטר" שיעורי הקדימויות למשרתי מילואים בתוכנית יעמדו על 50% ביישובי עדיפות לאומית עם מדד פריפריאליות 1-4, וביתר הרשויות המקומיות בהן חלה התוכנית תינתן עדיפות למשרתי מילואים בשיעור של 35%.

עוד יצוין, כי ככל שהמטרה היא הוקרה בדרך של הקצאת מקרקעי ישראל למילואימניקים, הרי שניתן להקצות את אותו מספר מגרשים בשיווקים אחרים ברחבי הארץ. כך למשל, היה ניתן להגדיר שבכל הארץ ישווקו 60% מהמגרשים לאנשי המילואים, או שביישוב בו נקבע 100% מילואימניקים השיווקים העתידיים בו יהיו לכלל האוכלוסייה, באופן זה

¹³ ראו לעניין זה, פסקה 15 לפסק דינו של כב' השופט א' מצא בעניין עיריית אילת.

¹⁴ ראו לעניין זה, הודעה לתקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעניין האוכלוסייה הדרוזית בישראל – לקט נתונים לרגל חג הנביא שועיב 2024 מיום 17 באפריל 2024 - https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2024/124/11_24_124b.pdf

נוכח כל האמור, נראה כי יש באמצעים שפורטו לעיל ובאפשרויות אחרות נוספות כדי להשיג את התכליות של ההחלטות באמצעי הפוגע פחות בזכויותיהם של תושבים אשר אינם נמנים מקבוצות אלה ומאפשר את נגישותם למשאב חיוני ומוגבל זה. על כל פנים, מאחר שלא הוצג כי חלופות אלו או אחרות נבחנו במסגרת החלטות המועצה קיים קושי של ממש לטעון כי המנגנון המוצע בהחלטות המועצה הוא האמצעי שפגיעתו בזכות החוקתית לשוויון היא הפחותה ביותר.

לעניין התכלית של שמירת אורחות חיים, בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי שימור המקומיות של היישוב כשלעצמו אינו יכול להצדיק באופן גורף נעילת שערים בפני תושבים מן החוץ ונדרשת בחינת האפשרות להסתפק בהעדפה באמצעים מידתיים יותר.¹⁵ לעניין זה, לא עולה מההחלטות האם נשקלו חלופות פוגעניות פחות.

לעניין מבחן המידתיות "במובן הצר", נבחן כעת אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח לציבור מהמנגנון המוצע, לבין הפגיעה בזכות החוקתית שתגרם בעקבות הפעלת האמצעי שנקבע במנגנון מתן שיעור 100% ממקרקעי ישראל לקבוצות מיוחדות.

קביעת השיעור של 100% בהקצאת מקרקעי ישראל כפי שנקבע בהחלטות, מטיל מגבלות משמעותיות ומהותיות על נגישות תושבי ישראל למקרקעי ישראל וליכולתם לרכוש קרקע או יחידת דיור למגורים. שיעור זה מעלה חשש מהותי כי הוא פוגע באופן העולה על הנדרש בזכויותיהם של התושבים שאינם נמנים מבין קבוצות אלה וסוטה באופן ניכר מהאיזון שנקבע בפסיקה ובהחלטות מועצה קודמות בעניין זה.

נקודת המוצא היא כי שטחיהן של רשויות מקומיות ובכלל זה משאביהן המקומיים אמורים להיות פתוחים לקהל הרחב,¹⁶ והחלטות המועצה לפיהן שיעור הקצאה לקבוצות מיוחדות יחרוג מהשיעורים הקודמים שנקבעו בעניין זה ואף יגיע להקצאה מוחלטת, מעלה חשש כי הכלל לפיו שיווק מקרקעי ישראל ייעשה על בסיס שוויוני ויהיה פתוח לציבור הרחב יהפוך לחריג כך שההקצאה לקבוצה ספציפית תהפוך לכלל.¹⁷ עניין זה מקבל משנה תוקף נוכח היותם של מקרקעי ישראל משאב ציבורי מוגבל ובמחסור.

כאמור לעיל, מתן עדיפות לקבוצה מסוימת הוכר כאפשרות אשר אינה פוגעת בזכות השוויון באופן אשר אינו עולה הנדרש כאשר מדובר על מתן עדיפות מסוימת ומוגבלת ולא על מתן עדיפות המגיעה עד להיבדלות מוחלטת של הקבוצה כבענייננו, עוד נפסק שעדיפות זו אינה יכולה להיות מוחלטת אלא עליה להיות מושפעת ממכלול שיקולים נוספים.¹⁸

ניתן להקיש לעניין זה מסוגיית ועדות הקבלה, אשר נבחנה בפסיקת בית המשפט העליון ביחס לפעילותה ביישובים

¹⁵ ראו בהקשר אחר בע"א 8956/17 ד"ר אחמד מנסור נ' המועצה המקומית כוכב יאיר צור יגאל, פסקה 69 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק ארז (פורסם בנבו, 14.1.2021) (להלן – עניין מנסור).

¹⁶ עניין מנסור, פסקה 57 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז.

¹⁷ עניין קעאדאן.

¹⁸ עניין מנסור, פסקה 93 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז.

קהילתיים ובעניין סבכ¹⁹ הועלו טענות חוקתיות כבדות משקל ביחס לשאלת היכולת של קהילה או יישוב לקבוע מי יבוא בשעריו ומי יישאר מחוצה להם. יודגש, כי לעניין זה השאלות החוקתיות אף גוברות בשים לב לכך שבמקרים אלה מדובר בתנאי סף יחיד ובלעדי לשם כניסה בשערי היישוב והוא היותך בן אחת מהקבוצות המסוימות שבהחלטות, ובכך שלעומת ועדות קבלה, אין בהחלטות זכות ערעור או השגה.

קושי נוסף בעניין זה הוא האופי הכוללני של ההחלטות, אשר אינן מבחינות בין יישובים בהתבסס על קריטריונים רלוונטיים נוספים המצדיקים מדיניות מיוחדת לשיווק קרקעות לקבוצות המסוימות בלבד ובכלל זה, מאפיינים מיוחדים של התושבים ביישוב, אופייה של הקהילה או מצוקת הדיור הספציפית ביישוב זה. בנוסף, קיים קושי לא מבוטל בכך שניתן ליישובים אפשרות לדחות כניסה של אזרחים שאינם נמנים מבין הקבוצות המסוימות הלכה למעשה מבלי שנקבע הסדר מפורט הכולל, בין היתר, התייחסות לחריגים, שיקולים מנחים, אפשרות ערעור וכיוצא באלה.

בהתאם לכל האמור לעניין מבחן זה, ההסדרים המוצעים פוגעים באופן ממשי בזכות החוקתית לשוויון וספק רב אם התועלת שתצמח מהסדרים אלו עולה על הפגיעה החוקתית שנגרמת כאמור.

נוכח האמור לעיל, עולה כי הרחבת שיעור ההקצאות לקבוצות מסוימות בשיעור של 100% ממקרקעי ישראל ומתן עדיפות בלעדית לקבוצה מסוימת חורגת מהמידתיות הנדרשת להקצאה לאוכלוסיה מובחנת ומסוימת.

נוסיף עוד כי בעניין זה נקבע בפסיקת בית המשפט העליון כי טיעון הקהילתיות עלול לשמש לא אחת ככסות להדרה והפליה ועל כן יש להגדירו ולתחמו היטב וכאשר לא נקבעות הוראות פרטניות מה היא בדיוק הקהילתיות הנטענת, טיעון הקהילתיות עלול לחתור הלכה למעשה תחת תכליתו של האיסור שנקבע בחוק על הפליה המבוססת על מקום מגורים.²⁰

עוד יובהר, כי בניגוד לעמדת משרד ראש הממשלה, בית המשפט העליון נדרש בעבר רק לעניין מכרזים או הקצאות מקרקעין שבהם ניתנה עדיפות מסוימת ומוגבלת בלבד לקבוצות מיוחדות וקבע כי קיימת אפשרות למתן עדיפות שכזו ככל שהיא מידתית ואינה מוחלטת, זאת כאמור בשונה מענייננו. יודגש, כי בניגוד למשתמע מפסקה 5 לעמדת משרד ראש הממשלה, הפסיקה מעולם לא הכירה באפשרות של שיווק של 100% בני מקום כפי שנקבע בהחלטות וכי הפסיקה שאוזכרה (עניין קעדאן²¹ ועניין עמותת עם חופשי²²) כלל לא התייחסה לנושא בני מקום והיא אינה רלוונטית.

כך למשל, בעניין רוזנברג²³, שצוין בעמדת משרד ראש הממשלה, בו נדונה כלל האפשרות להעדיף בני מקום בשיעור כלשהו, שיעור מתן העדיפות של בני מקום במכרזים שנקבע כי ניתן לאשר עמד על 25% בלבד מכלל הזכויות המשווקות.

בעניין עיריית אילת²⁴ נתקף מכרז שבו לא ניתנה עדיפות לתושבי אילת ונטען כי היה על מינהל מקרקעי ישראל לתת עדיפות מוחלטת לתושבי העיר אילת במסגרת המכרז, טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט העליון שקבע כי " ... אכן לא הייתה הצדקה עניינית להגביל את ההשתתפות במכרז לתושבי אילת בלבד. כאשר התכלית היא לעודד את

¹⁹ עניין סבכ, ר' הערה 13 לעיל.

²⁰ עניין מנסור, ר' לעיל הערה 18, פסקה 63 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז.

²¹ עניין קעדאן, ר' לעיל הערה 1.

²² עניין עמותת עם חופשי, ר' לעיל הערה 9.

²³ רע"א 5817/95 ד"ר נועה רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 221 (1995).

²⁴ ע"א 1444/95 עיריית אילת נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מט(3) 749 (1995).

ההתיישבות באילת, אין זה מן המידה לגרוע את סיכויי העידוד ממי שאינם תושבי אילת".

יודגש לעניין זה, כי קביעה של הקצאה בשיעור של 100% ממקרקעי ישראל לקבוצה כזו או אחרת אינה מתן עדיפות או קדימות לקבוצה כזו או אחרת בלבד, אלא היא הלכה למעשה קביעה כי לא יוקצו מקרקעי ישראל באותו ישוב לקבוצות אחרות, ובכך היא למעשה מדירה אותם מהאפשרות להקצאה של מקרקעי ישראל בישוב בו הם מבקשים לגור, כאשר בלא מעט מהיישובים, מקרקעי ישראל הם המקרקעין היחידים בהם נעשית בניה חדשה.

עוד יצוין, כי בהחלטות קודמות דומות שהתקבלו נטען כי ההסדר מידתי נוכח העובדה כי מדובר בהוראת שעה לזמן מוגבל של שנתיים, אך בענייננו ההחלטה הראשונה נקבעה כהוראה קבועה ובהחלטה השנייה נקבע שתהיה בתוקף יותר מארבע שנים. על כל פנים, בכל הנוגע להחלטה השנייה יובהר, כי הלכה היא שאין בזמניותו של הסדר בהכרח כדי לרפא את הפגמים החוקתיים הטמונים בו וגם חוק זמני אינו חסין מביקורת חוקתית.²⁵ כמו כן, את ההחלטות יש לראות על רקע החלטות נוספות של המועצה בשנים האחרונות שעניינן הקצאה בשיעור של 100%, שמעידה על המגמה הברורה של מתן העדפה גוברת והולכת לקבוצות מסוימות ומוגדרות על פני כלל הציבור, על כל הקשיים שפורטו לעניין זה בחוות דעת זו ובחוות הדעת הקודמת.

סוף דבר

נוכח כל המפורט, ומבלי לגרוע מהתכליות שעומדות בבסיס החלטות המועצה ובפרט בחשיבות הרבה שקיימת בתמיכה ובסיוע למילואימניקים בתקופת המלחמה, החלטות המועצה מעוררות קשיים משפטיים ניכרים ביחס לחובת המועצה להקצות את מקרקעי ישראל באופן שוויוני ובהתאם לעיקרון הצדק החלוקתי, ומשכך הן פוגעות באופן שאינו סביר ואינו מידתי בזכות לכבוד של תושבי ישראל שאינם נמנים מבין הקבוצות שבהחלטות.

בנוסף, נוכח הקשיים המפורטים נבקשך את הכרעתך לעניין זה. כמו כן, נוכח קשיים אלו וכדי שההכרעה בעניין לא תתייתר, נבקשך להנחות את רשות מקרקעי ישראל שלא לבצע פעולות בלתי הפיכות לשיווק קרקעות בהתאם להחלטות המועצה עד לקבלת הכרעתך בסוגיה.

בכבוד רב,

דודי קופל, עו"ד

העתק:

עו"ד אביטל סומפולינסקי – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי)

עו"ד גיל לימון – המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

מר מתן יגל – סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר איתן פלבני – סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר

עו"ד אפרת פרוקצ'יה – היועצת המשפטית, משרד הבינוי והשיכון

עו"ד אריאל צבי – היועץ המשפטי, רשות מקרקעי ישראל

עו"ד ניב יערי – יעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים

עו"ד עמית שטאובר, סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד ינון גוטגליק, סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר

עו"ד תום חביב – הלשכה המשפטית, משרד האוצר

²⁵ לעניין זה ראו, בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל, לפסק דינה של כב' השופט (כתארה דאז) א' חיות (פורסם בנבו, 22.9.2014).