

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת זאב אלקין

פ/25/2446

הצעת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (תיקון – ניהול והקצאת מקרקעין באזור יהודה ושומרון על ידי החטיבה להתיישבות), התשפ"ג–2023

1. הוספת סעיף 6ג. בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג–1952¹, אחרי סעיף 6ב יבוא :

"הקצאת מקרקעין 6ג. (א) בסעיף זה – באזור לחטיבה להתיישבות

"אזור" – כהגדרתו בחוק לתיקון ולהארכת תקפן של תקנות שעת-חירום (יהודה ושומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז–1967²;

"הממונה" – הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה ושומרון לפי הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), התשכ"ז–1967³ (להלן – הצו בדבר רכוש ממשלתי), והצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (אזור הגדה המערבית) (מס' 58), התשכ"ז–1967⁴ (להלן – הצו בדבר נכסים נטושים);

"ההסתדרות" – ההסתדרות הציונית העולמית באמצעות החטיבה להתיישבות;

"הקצאה" – לרבות בדרך של החכרה או מתן זכויות ברשות;

¹ ס"ח התשי"ג, עמ' 2.

² ס"ח התשכ"ח, עמ' 20.

³ קמצי"מ התשכ"ז, עמ' 162.

⁴ קמצי"מ 1967, עמ' 158.

"התיישבות כפרית" – התיישבות שמוגדרת כיישוב כפרי לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או יישוב שהוא חלק ממועצה אזורית;

"מקרקעין" – מקרקעין באזור, המצויים בתחומי היישובים או מחוצה להם, המיועדים להתיישבות כפרית, לרבות מקרקעין המיועדים לאמצעי ייצור, שהם אחד מאלה:

(1) אדמות מדינה הרשומות בטאבו;

(2) מקרקעין שהממונה מנהל אותם כרכוש ממשלתי לפי סעיף 2ג לצו בדבר רכוש ממשלתי;

(3) מקרקעין שהם רכוש ממשלתי שהגדרתו בצו בדבר רכוש ממשלתי;

(4) מקרקעין שנתפסו בתפיסה צבאית לצורכי התיישבות;

(5) מקרקעין שרשויות האזור נטלו בהן חזקה בהתאם לחוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז–2017⁵;

(6) מקרקעין שהם רכוש נטוש שהגדרתו בצו בדבר נכסים נטושים, שהועברו לניהולה של ההסתדרות או שיועדו לצורכי התיישבות;

"מקרקעין המיועדים לאמצעי ייצור" – מקרקעין המיועדים לשמש כאמצעי ייצור, ובכלל זה מקרקעין המיועדים לחקלאות, למרעה, לתעשייה ולמלאכה, לתיירות, למסחר ולשירותים.

(ב) הממונה יחכיר להסתדרות מקרקעין.

⁵ ס"ח התשע"ז, עמ' 410.

(ג) החל מיום תחילתו של חוק זה מקרקעין המיועדים להתיישבות הכפרית יוקצו באמצעות ההסתדרות בלבד.

(ד) ההסתדרות תנהל את המקרקעין שהוחכרו לה לפי סעיף קטן (ב), ובכלל זה תקצה את המקרקעין ותנהל את רישום הזכויות בהם וזאת, ככל הניתן, בהתאם למדיניות ניהול המקרקעין המקובלת ברשות מקרקעי ישראל ובשינויים המחויבים.

(ה) ניהול המקרקעין על ידי ההסתדרות כאמור בסעיף קטן (ד), ייעשה בהתאם למדיניות הממשלה והוראותיה, כפי שייקבעו מעת לעת.

(ו) הכנסות ההסתדרות הנובעות מניהול המקרקעין על פי סעיף זה, יועברו לאוצר המדינה; גובה התשלום שיועבר להסתדרות לשם ניהול המקרקעין כאמור בסעיף זה ייקבע בתקציב המדינה.

(ז) על אף האמור בחוק זה ובכל דין, הקצאת מקרקעין על ידי ההסתדרות לפי סעיף זה תהיה פטורה ממכרז.

(ח) הקצאה של זכויות במקרקעין, בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ד), תהיה כרוכה בתשלום בגין השימוש במקרקעין, למעט אם ההקצאה מחליפה או מאריכה הקצאה קיימת; גובה התשלום יקבע על ידי השמאי הממשלתי באמצעות טבלת מחירים של הישובים השונים וזאת, ככל הניתן, בהתאם למדיניות המקובלת ברשות מקרקעי ישראל ובשינויים המחויבים.

(ט) הפיקוח על ההסתדרות יבוצע על ידי אגף פיקוח ובקרה על החטיבה להתיישבות שבמשרד החקלאות.

הוראות מעבר 2. (א) מקרקעין שהממונה הקצה להסתדרות באמצעות הסכמי הרשאה או הסכמי הרשאה לתכנון, שנכרתו בין הממונה לבין ההסתדרות לפני יום תחילתו של חוק זה, אף אם לא חודשו, יראו אותם כמקרקעין שהוקצו להסתדרות לפי חוק זה, והממונה יפעל ביחס אליהם כאמור בסעיף 6ג(ב).

(ב) מקרקעין שהממונה הקצה להסתדרות לפני יום תחילתו של חוק זה, יראו אותם כהתיישבות כפרית לעניין חוק זה אף אם אינם תואמים את ההגדרה של המונח האמור בסעיף 6א).

(ג) המקרקעין המנוהלים על ידי הממונה שלא באמצעות ההסתדרות, לפני יום תחילתו של חוק זה, יועברו לניהול ההסתדרות בהתאם להוראות חוק זה, בתוך שנתיים מיום התחילה; עד להעברת המקרקעין כאמור, ימשיך הממונה לנהל את רישום הזכויות בהם ואת הקצאתם.

ד ב ר י ה ס ב ר

לאחר מלחמת ששת הימים פנה ראש הממשלה לוי אשכול ז"ל אל יושב ראש ההנהלה הציונית וביקש לדאוג לכך שמחלקת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית, לאור ניסיונה רב השנים בהקמת יישובים חקלאיים, תסייע בידי ממשלת ישראל בביצוע תכניתה לעיבוד קרקעות והקמת יישובים בשטחי יהודה, השומרון וחבל עזה. ראש הממשלה קבע, כי כל ההוצאות הכרוכות יצאו מאוצר המדינה.

בהתאם להחלטות הממשלה, לצורך הקמת יישובים כפריים באזור הוקצו המקרקעין המיועדים ליישובים ולאמצעי הייצור שלהם להסתדרות הציונית, ונכרתו הסכמי הרשאה לתקופות ארוכות (49 שנים), בין הממונה לבין ההסתדרות הציונית. מכוח הסכמי הרשאה אלה מעניקה ההסתדרות הציונית זכויות הרשאת משנה (ברשות) למתיישבים, לאגודות (יישובים) ולצדדים שלישיים. בשל הצורך לנהל את רישום הזכויות ואת כל הכרוך בכך מקיימת ההסתדרות הציונית, באמצעות החטיבה להתיישבות, מרשם של הסכמי הרשאה ביישובים הכפריים עם המתיישבים, אגודות (יישובים) וצדדים שלישיים, לרבות רישום התחייבויות למשכנתאות, שעבודים ועיקולים. אין המדובר במרשם מקרקעין אלא ברישום של זכויות הרשאה.

במשך עשרות שנים מנהלת החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית את המקרקעין בהתיישבות הכפרית הישראלית ביהודה, השומרון וחבל עזה. ניהול המקרקעין על ידי החטיבה להתיישבות היתה ועודנה הדרך הטובה והנכונה ביותר לניהול המקרקעין באזור, בשים לב למורכבות המדינית הכרוכה בכך. הצעת חוק זו נועדה לאפשר את המשך המצב הקיים זה עשרות שנים תוך הסדרתו והתאמתו לסטנדרטים המקובלים בארץ לניהול מקרקעין.

בשנים האחרונות התגלעה מחלוקת משפטית בנוגע למעמדה של החטיבה להתיישבות ולסמכותה של הממשלה לאצול לה מסמכויותיה בתחום ההתיישבות. מחלוקת זו נגעה בשני היבטים שבהם פעלה החטיבה:

ההיבט הראשון הוא אצילת הסמכות והפעלת החטיבה להתיישבות כגוף ביצועי של הממשלה – היבט זה הוסדר בחקיקה ראשית בה נקבע כי לחטיבה להתיישבות מעמד מיוחד ויש בידה לפעול מטעם הממשלה מחד גיסא ולהישאר גוף חיצוני-ביצועי לממשלה השייך מהותית להסתדרות הציונית מאידך גיסא.

היבט נוסף שעודנו במחלוקת נוגע לדרך שבה החטיבה מנהלת ומקצה את המקרקעין באזור יהודה ושומרון לצורכי התיישבות. נושא זה נוגע לליבת העשייה של החטיבה להתיישבות המאפשר לה להיות זרוע ביצועית של הממשלה בפיתוח ההתיישבות באזור.

הצעת החוק נועדה לעגן בחקיקה ראשית גם את נושא ניהול והקצאת המקרקעין בהתיישבות הכפרית ביהודה והשומרון על ידי החטיבה להתיישבות, ועל כן היא קובעת כי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, אשר לו הסמכות על פי הדין הנוהג באזור לניהול המקרקעין, יחכיר את המקרקעין לחטיבה להתיישבות, והיא שתנהל אותם, וזאת ככל הניתן על פי הסטנדרטים המקובלים ברשות מקרקעי ישראל ובשים לב לשינויים המתחייבים מן המאפיינים הייחודיים של האזור.

על מנת ליצור אחידות באופן ההתנהלות הממשלתית ביחס להקצאות המקרקעין באזור, הצעת החוק קובעת כי מלוא סמכויות ניהול המקרקעין בהתיישבות הכפרית באזור יועברו לידי החטיבה להתיישבות, כולל הניהול המצוי כיום בידי הממונה. עוד קובעת הצעה זו כי המקרקעין בהתיישבות הכפרית המנוהלים כיום על ידי הממונה יועברו לניהול ההסתדרות בתוך שנתיים מיום תחילתו של חוק זה. לשם המשך ניהול החיים התקינים, גם בתקופה זו, ימשיך הממונה בניהול מקרקעין אלו במהלך תקופה זו לרבות הקצאת הרגישות המדינית והביטחונית הכרוכה בפיתוח ההתיישבות באזור מצדיקה את ניהול והקצאת המקרקעין בפטור ממכרז כדי להימנע מפרסום ולאפשר שקילת שיקולים של פיתוח ההתיישבות.

כמו כן, עד היום ההסתדרות לא גבתה תשלומים בשל הקצאת הקרקע. בחוק זה מוחלת חובת תשלום על הסכמי חכירה חדשים, באופן דומה למקובל במדינת ישראל, אך עם זאת לא ייגבו תשלומים בשל החלפת הסכמי בר רשות בהסכמי חכירה או בשל הארכת חוזים שנחתמו לפני יום תחילתו של חוק זה.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/5361/20 ; פ/3650/24).

הצעת החוק זהה לפ/3650/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ט בשבט התשפ"ג (20.02.2023)