

## החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לבטל את סעיף 1 להחלטת הממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011, ובהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר את האחריות לתכלול העבודה מול החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

על פי סעיפים 9(א)(11) ו-9(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על העברה כאמור תימסר הודעה ליו"ר הכנסת, והיא תובא לידיעת הכנסת.

### דברי הסבר

#### רקע כללי

1. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – החטיבה) הוקמה בשנת 1971 כגוף ביצוע שתכליתו לפעול לפיתוח ההתיישבות. להסתדרות הציונית העולמית, במסגרתה פועלת החטיבה, מעמד מיוחד המעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, ויחסיה עם הממשלה מעוגנים גם במסגרת אמנה שנחתמה מכוחו של חוק זה. בין ממשלת ישראל, באמצעות החשב הכללי, לבין ההסתדרות הציונית, נחתם ביום 14.5.2000 גם הסכם מפורט בעניין פעילותה ותקצובה של החטיבה. לאורך השנים, תקציב החטיבה מומן באופן מלא מתקציב המדינה.
2. בהחלטת ממשלה מס' 2069 מיום 22.7.2007 נקבע כי החטיבה היא גוף ביצוע חיצוני ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות, ונקבעו עקרונות שונים לפעילותה של החטיבה.
3. בהחלטת ממשלה מס' 601 מיום 19.7.2009 אושרו מטרות החטיבה ויעדי פעילותה וכן נקבעו הוראות לעניין גיבוש ואישור תוכנית העבודה השנתית שלה.
4. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011, הועבר שטח הפעולה של החטיבה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה. מוצע לבטל החלטה זו ולחזור ולהעביר את האחריות לתכלול העבודה מול החטיבה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
5. יצוין כי ביום 26.2.2015 הופצה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בנושא החטיבה (להלן – חוות הדעת). חוות הדעת הצביעה על קשיים משפטיים במצב השורר כיום וקבעה מגבלות והנחיות משפטיות מחייבות בהתאם לכך. נוכח האמור, מתחייבת בחינה מחודשת של מערכת היחסים הקיימת בין הממשלה לבין החטיבה, ונדרשת הכרעתו של הדרג המדיני במגוון שאלות הנגזרות מכך והמסורות לו. בהמשך לכך, ראש הממשלה מתעתד להקים ועדת מנכ"לים אשר תבחן את מודל ההפעלה וממשקי העבודה עם החטיבה. המלצות הצוות יובאו לאישור הממשלה, כאשר עובר לכך הן יובאו לבחינת היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת המלצות הוועדה יבחן בין היתר הצורך לעדכן את הוראות ההחלטה המוצעת כעת בשים לב למודל שיגובש על ידי ועדת המנכ"לים.
6. יצוין כי בהתאם לחוות הדעת, במצב החוקי הקיים כיום לא ניתן יהיה לחמשיך

לתקצב את החטיבה באופן ישיר בין באמצעות סעיף תקציבי ייחודי ובין באמצעות העברות כספים באישורה של וועדת הכספים. עם זאת, נכון לעת הזו ועד לאישורו של תקציב המדינה לשנת 2015, ממשיכה החטיבה לפעול על בסיס תקציב המשכי ובכל מקרה לצורך תכלול העבודה מול החטיבה יש מקום לקביעת גורם מיניסטרילי האחראי לנושא.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

#### תקציב

לא רלוונטי.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר החקלאות ופיתוח הכפר – מסכים

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2069 מיום 22.7.2007.

החלטת ממשלה מס' 601 מיום 19.7.2009.

החלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

#### סיווגים

סיווג ראשי: 05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי: 06 המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ט באייר התשע"ה  
18 במאי 2015



# היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ט אייר, התשע"ה

18 במאי, 2015

359619D

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: העברת שטח פעולה – החטיבה להתיישבות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – החטיבה) הוקמה בשנת 1971 כגוף ביצוע שתכליתו לפעול לפיתוח ההתיישבות. להסתדרות הציונית העולמית, במסגרתה פועלת החטיבה, מעמד מיוחד המעוגן בחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, ויחסיה עם הממשלה מעוגנים גם במסגרת אמנה שנחתמה מכוחו של חוק זה. בין ממשלת ישראל, באמצעות החשב הכללי, לבין ההסתדרות הציונית, נחתם ביום 14.5.2000 גם הסכם מפורט בעניין פעילותה ותקצובה של החטיבה. תקציב החטיבה מומן במשך השנים באופן מלא מתקציב המדינה.
2. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, הממשלה רשאית להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד. על פי סעיפים 9(א)(11) ו-9(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על העברת שטח פעולה כאמור תימסר הודעה ליושב ראש הכנסת, והיא תובא לידיעת הכנסת.
3. בהחלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011, הועבר שטח הפעולה של החטיבה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה. כעת מוצע לבטל החלטה זו ולחזור ולהעביר את האחריות לתכלול העבודה מול החטיבה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
4. יצוין כי ביום 26.2.2015 הופצה חוות דעתה של המשנה ליועץ המשפטי (ייעוץ) בעניינה של החטיבה (להלן – חוות הדעת). חוות הדעת סקרה את המצב הנוהג בעניינה של החטיבה, ניתחה ואת הקשיים המשפטיים הנובעים ממנו, וקבעה מגבלות והנחיות משפטיות מחייבות בהתאם לכך. בעקבות חוות הדעת, וההנחיות הכלולות בה התעורר הצורך להידרש למכלול שאלות מדיניות הנוגעות לאופן טיפול הממשלה בהתיישבות, ובכלל זה למודל הפעולה מול החטיבה. בהמשך לכך, וכמפורט בדברי ההסבר להצעה, ראש הממשלה מתעתד להקים ועדת מנכ"לים אשר תבחן את דפוסי ההפעלה והיחסים בין הממשלה לבין החטיבה, ותביא את המלצותיה לאישור הממשלה. המלצות אלו יהיו טעונות בחינה של היועץ המשפטי לממשלה טרם אישורן על ידי הממשלה ויישומן בפועל, על מנת לוודא כי ההמלצות עצמן תואמות את הדין.

5. יוער כי התייחסות הממשלה לחטיבה כאל שטח פעולה, הנתון לאחריותו של שר משרי הממשלה, היתה מובנת מאליה בתקופה שעובר לחוות הדעת, כאשר החטיבה הוגדרה על ידי הממשלה כגוף ביצועי ליישום החלטות הממשלה בתחום ההתיישבות, אשר תוקצב על ידי המדינה במישרין. חוות הדעת מחייבת שינוי בדפוסי העבודה שנהגו בעבר, ובין היתר מבהירה כי במצב החוקי הקיים כיום לא ניתן יהיה להמשיך לתקצב את החטיבה באופן ישיר בין באמצעות סעיף תקציבי ייחודי ובין באמצעות העברות כספים באישורה של וועדת הכספים. עם זאת, בשנת 2015 ועד לאישורו של תקציב המדינה, ממשיכה החטיבה לפעול על בסיס תקציב המשכי, ובכל מקרה לצורך תכלול העבודה מול החטיבה, בנקודת הזמן הנוכחית, יש מקום לקביעת משרד וגורם מיניסטרילי האחראי לנושא. במסגרת המלצות ועדת המנכ"לים יהיה צורך לתת את הדעת גם לצורך בעדכון ההסדר המוצע בהצעת ההחלטה בשים לב למודל שיגובש על ידי ועדת המנכ"לים, לשינויים בדפוסי הפעולה מול החטיבה ולמשמעויות המתחייבות מהם לעניין התייחסות אליה כאל שטח פעולה.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

לפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק תלויה ועומדת עתירה (בג"צ 3301/15 ח"כ זהבה גלאון ואח' נגד סיעת הליכוד ואח') כנגד ההוראות בעניין החטיבה הנכללות בהסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה-34 בין סיעת "הליכוד" לבין סיעת "הבית היהודי", מיום 7 במאי 2014 (להלן - ההסכם הקואליציוני). במסגרת ההסכם הקואליציוני האמור נקבעו הוראות בעניין הקמתה של ועדת מנכ"לים ובעניין העברת שטח הפעולה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר, והוראות נוספות שעניינן שמירה על בסיס התקציב שנקבע לחטיבה בתקציב המדינה בעבר, ותוספת תקציבית לחטיבה. הוראות נוספות אלו עומדות בסתירה לחוות הדעת, כפי שהובהר גם במכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) מיום 13.5.2015.

בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה במענה לעתירה (להלן - התגובה) הובהר לעניין זה כי היועץ המשפטי לממשלה והממשלה אינם צד להסכמים הקואליציוניים, אולם לצד זאת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את הממשלה, וההוראה בהסכם הקואליציוני הקובעת כי יישמר לחטיבה בסיס תקציב, שאף יוגדל לעומת שנה שעברה, סותרת את הנחיותיו. לכן אם הממשלה תבקש בבוא היום ליישם סעיף זה בהסכם הקואליציוני היא לא תוכל לעשות כן. ההצעה הנדונה אינה מבקשת ליישם הוראות כאמור.

לעומת זאת, בכל הנוגע להוראה בהסכם הקואליציוני הקובעת כי יוקם צוות מנכ"לים, מובהר בתגובה כי הוראה זו אינה סותרת את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ואף מתבקשת בנסיבות העניין. כאמור לעיל, ברור כי המלצות צוות המנכ"לים יובאו בבוא היום לפני היועץ המשפטי לממשלה שיוודא כי המלצות אלו כשלעצמן תואמות את הדין.

בית המשפט, בהחלטתו מיום 17 במאי 2015, קבע כי התיק ייקבע לדיון בהקדם האפשרי וכי לעת עתה אין מקום למתן צו ביניים.

בנסיבות האמורות, אין בקיומה של העתירה כדי למנוע קבלת הצעת ההחלטה.

#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**


היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר מסרה כי אין לה הערות להצעה בהיבטיה המשפטיים.



היועצת המשפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

  
יעל כהן, עו"ד  
סגנית בכירה ליועצת המשפטית



## מוכירות הממשלה

החלטת מספר 3336 של הממשלה מיום 19.06.2011.

3336.

העברת שטח פעולה ממשד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד

### ראש הממשלה - החטיבה להתיישבות

מ ה ל י ט י ם (פה אחד):

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 2069 מיום 22.7.2007 ומס' 601 מיום 19.7.2009 ולאור היות החטיבה להתיישבות גוף המסייע לממשלה בתחומי ההתיישבות:

1. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר ממשד החקלאות ופיתוח הכפר, למשרד ראש הממשלה את שטח הפעולה של החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: "החטיבה להתיישבות").

על העברת שטח הפעולה כאמור תימסר הודעה לכנסת, בהתאם לסעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

2. סמכויות שר החקלאות ופיתוח הכפר, הקבועות בהחלטת הממשלה מס' 2069 והחלטת ממשלה מס' 601 האמורות, יועברו לראש הממשלה.

3. בסעיף 7(ה) להחלטת הממשלה מס' 2069, המלים "למעט משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום סמכויותיו" יימחקו.

4. בסעיף ד' להחלטת הממשלה מס' 601, המלים "תובא מראש לאישור שר הביטחון ובמידת הצורך לאישור ראש הממשלה" יימחקו, ובמקומן ייכתב: "תיעשה בתאום עם שר הביטחון. מובהר בזה כי התאום, כאמור, אינו מחייב הסכמה".

5. סעיף ו' בהחלטת הממשלה מס' 601 יתוקן, כך שיתווספו המילים "ובאזורים נוספים, בהתאם להסכם בכתב, חתום כדין, עם המשרד הממשלתי המזמין".

6. המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה והמנהל הכללי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בתיאום עם נציגי משרד האוצר, יבצעו את ההתאמות הנדרשות בתקציב המדינה לצורך העברת תקציב החטיבה להתיישבות

מזכירות הממשלה

ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה,  
וזאת בתוך 21 ימים.