

מדינת ישראל

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

ירושלים: כ"א אייר תשע"ה

10 מאי 2015

תיקנו: 803-09-2009-000186

סימוכין: 803-99-2015-032976

לכבוד
משתתפי הדיון

שלום רב,

הנדון: סיכום הדיון בעניין מעורבותה של החטיבה להתיישבות בהעברת זכויות במקרקעין וניהולם ביהודה ושומרון (ובישראל)

- א. ביום 18.4.2015 התקיים בראשותי דיון בסוגיית אשר עיקרה הוא מעורבותה של החטיבה להתיישבות בהעברת זכויות במקרקעין וניהולם ביהודה ושומרון וכן בישראל.
- ב. דיון זה היה דיון ראשוני, במסגרתו התחדדה מורכבותה של הסוגיה והצורך במירב הנתונים על מנת להבין את המצב הקיים והבעיות הנובעות ממנו, וכן לאמוד את ההשלכות האפשריות לשינויו של המנגנון הקיים היום, ככל שכך יוחלט.
- ג. בדיון זה נטלו חלק נציגי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל, המנהל האזרחי, יועמ"ש איו"ש ומשרד המשפטים.
- ד. בתמצית, לאורך עשרות שנים הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון (להלן: **הממונה**) הקצה מאות אלפי דונמים של קרקעות לחטיבה להתיישבות והיא ניהלה את המקרקעין הללו, על מכלול ההיבטים השונים, כפי שהדבר יפורט לעיל, באופן עצמאי, בהתאם לשיקול דעתה וללא כל מעורבות או פיקוח של הממונה.
- ה. **הבעיות המרכזיות שעלו בדיון ביחס למעורבותה של החטיבה להתיישבות בהעברת זכויות במקרקעין וניהולם:**

1. **סמכותה של החטיבה להתיישבות לבצע פעולות שלטוניות מובהקות** – הועלתה שאלת סמכותה של החטיבה להתיישבות לממש סמכויות שלטוניות (למעשה בפעולותיה היא פועלת כמעין אורגן ממשלתי), בהעדר חקיקה מסמיכה בתחיקת הביטחון, ובהתאם לגבולות שנקבעו בפסיקה לרשויות השלטון לעניין הסתייעותן בגורם שאינו שלטוני לשם מימוש סמכויותיהן. שאלה זו מתעצמת נוכח חובות הדיון הבינלאומי החלות על המפקד הצבאי (והממונה) בשטחי האזור כשטחים הנתונים בתפיסה לוחמתית.

2. **הקצאה והעברת זכויות במקרקעין בהיקפים משמעותיים ביותר הנעשות שלא באמצעות גורם שלטוני-** התמונה שהצטיירה בדיון היא כי לאורך השנים הוקצו לחטיבה להתיישבות מאות אלפי דונמים של קרקעות (סדר גודל של 400,000-500,000 דונם), אשר בכולן או בחלקן העבירה החטיבה להתיישבות זכויות לגורמים שלישיים, וכל זאת כאשר לממונה אין מידע אודות היקף הקרקעות שהועברו בהן זכויות; טיב הזכויות שהועברו; התנאים להעברתן; קיומה או העדרה של תמורה בגין העברת הזכויות; זהות הגורמים אליהם הועברו הזכויות; אופן ניהול מרשמי אותן הזכויות.
3. **העדרם המוחלט של מנגנוני פיקוח מטעם המנהל ובאמצעות הממונה על ביצוען של כל אותן הפעולות שפורטו בסעיף 1 לעיל על ידי החטיבה להתיישבות.**
4. **תכלית הקצאת הקרקעות מהממונה לחטיבה להתיישבות-** על אף חשיבות שאלת התכלית שעמדה ביסוד הקצאת הקרקעות מהממונה לחטיבה להתיישבות, לשאלה זו לא ניתן מענה בדיון. וכן לא הובהרה שאלת הלגיטימיות והרלוונטיות המתקיימת אם לאו, של תכלית זו לימים אלו.
5. **העדר מערך גבייה של דמי שימוש ודמי חכירה בגין הזכויות שהוקצו והועברו במקרקעין אל החטיבה ומהחטיבה לגורמים שלישיים-** על אף שמועברות זכויות במקרקעין מהממונה אל החטיבה ומהחטיבה לגורמים שלישיים, ככל הנראה, לא נגבים תמורתן על ידי הממונה או החטיבה דמי שימוש או חכירה. העדרה של גבייה זה מביא לנזק כלכלי מצטבר ומשמעותי ביותר לקופת האזור. יצוין, כי סוגיה זו בוקרה בדו"ח מבקר המדינה 63ב (17.7.2013), וכן היא נדונה אף לאחרונה אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי).
6. **תקלות שכלל הנראה נגרמו בהעברת זכויות במקרקעין על ידי החטיבה להתיישבות** – ישנם מקרים בהם הועברו זכויות במקרקעין על ידי החטיבה להתיישבות לגורמים שלישיים, על אף שכלל לא ניתן היה מלכתחילה להעביר זכויות באותם המקרקעין ממגוון סיבות, כגון: הזכויות הועברו במקרקעין שכלל לא הוקצו לחטיבה; מקרקעין בבעלות פרטית פלסטינית; מקרקעין שאינם בבעלות הממונה; מקרקעין שנגרעו מקו כחול וכד'.
7. **ניהול מרשמי הזכויות במקרקעין על ידי החטיבה** – כמוזכר לעיל, החטיבה מנהלת את מרשמי הזכויות אותן היא העבירה לגורמים שלישיים. כאמור לעיל, מרשם זה נעדר פיקוח של הממונה. כמו כן, יתכן כי מרשם זה כולל אף רישומן וניהולן של זכויות אשר מעמדן מוטל בספק, ויתכן שהחטיבה כלל לא יכלה להעבירן.
8. **בהמשך לכך, על בסיס מרשם הזכויות במקרקעין המתואר לעיל, מתנהל רישום משכנתאות. נדמה כי הסיטואציה בה מתנהל רישום חלואות ומשכנתאות על בסיס מרשם הכולל זכויות אשר ביחס למעמד של חלקן קיימת בעייתיות עלול ליצור נגזרות מורכבות ובעייתיות.**

9. ביחס לכל האמור לעיל, הודגש על ידי נציגי המנהל האזרחי המחסור הקיים בתקנים ובכוח אדם לטיפול בסוגיות הללו. לגישתם, במידה ויקודם שינוי במנגנון הקיים היום, יצטרך הדבר להיות מלווה בתגבור משמעותי של התקנים במנהל האזרחי לטובת העניין.

סיכומם של דברים, בדיון הוצגה תמונה של הקצאת מקרקעין בהיקפים נרחבים ביותר מידי הממונה לחטיבה להתיישבות, כאשר לממונה אין מידע ויכולות פיקוח אודות פעולות החטיבה להתיישבות בדבר אופן טיפולה במקרקעין; הזכויות שהועברו בהן; טיבן; היקפן; האם נגבתה תמורה עבורן; ניהול מרשמי הזכויות. כל זאת כאשר כלל לא ברור מקור סמכותה של החטיבה לבצע את הפעולות הללו, וכיצד הדבר מתיישב עם גדרי הדין באשר להיקף ההסתייעות המותרת לרשויות השלטון בידי אחר, ובייחוד נוכח החובות המוגברות מכוח הדין הבינלאומי החלות על המפקד הצבאי (והגורמים הפועלים מטעמו) בשטחי האזור; וכאשר לא הובהרה תכלית הקצאת הקרקעות לחטיבה, הרלוונטיות והלגיטימיות שלה.

נדמה היה כי על דעת רובם המוחלט של הנוכחים בדיון, מצב דברים זה הוא מצב בעייתי וקשה המצריך בדיקה, טיפול יסודי ומעמיק, ושינוי.

לצורך המשך הטיפול בסוגיה זו וגיבוש עמדה משפטית אודות המצב הקיים נבקש לקבל את התייחסות הגורמים הבאים עד ליום 31.5.2015:

מהמנהל האזרחי (הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ורת"ח תשתיות), נבקש לקבל את הנתונים הבאים:

- שמות הישובים שהקרקעות בהם הוקצו לחטיבה להתיישבות והם מנוהלים על ידה;
- מועדי ביצוע ההקצאות;
- היקף הקרקע שהוקצתה לחטיבה בכל אחד מהישובים;
- החלטות הממשלה בהן נקבע כי לצורך הקמת הישובים הנ"ל תוקצה קרקע לחטיבה להתיישבות;
- גודל האוכלוסייה (עדכני ככל שניתן) בכל אחד מהישובים;
- הסטטוס הקנייני/מקרקעיני של אדמות היישובים (אדמות מדינה; סקר; הקדש; צו תפיסה; אדמות פרטיות; רכוש נפקדים).
- כמו כן, נבקש לקבל דוגמאות מייצגות של חוזי הקצאה של קרקעות מהממונה לחטיבה להתיישבות;
- בנוסף, נבקש לקבל תיאור של הליך הקצאת המקרקעין במגזר העירוני בשונה מהכפרי, אופן ניהול מרשמי הזכויות ודוגמאות של חוזי הקצאה הנערכים במסגרת זו;

ממשרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל ויועמ"ש איו"ש נבקש לבקש את התייחסות הבאה:

- תכלית הקצאת הקרקעות לחטיבה, הרלוונטיות והלגיטימיות של תכלית זו לעת הנוכחית;

- שאלת סמכותה של החטיבה לבצע את המכלול הפעולות שפורטו לעיל, תוך התייחסות לביצוע פעולות שלטוניות מובהקות ורגישות של הקצאת זכויות במקרקעין על ידי גורם שאינו שלטוני בשטח הנתון לתפישה לוחמתית;
- התייחסותכם לתמונת המצב שהוצגה על ידי הממונה, לפיה הוקצו על ידו מאות אלפי דונמים של קרקעות לחטיבה להתיישבות, כאשר **מכלול** ההיבטים של ניהול קרקעות אלו והעברת הזכויות בהן נעשה על ידי החטיבה להתיישבות ללא ידיעתו, ללא מעורבותו ופיקוחו.
- כמו כן, נבקש את התייחסותכם לשאלת הפתרון המשפטי והארגוני אותו אתם סבורים כי יש לקדם על מנת להתמודד עם הקשיים שהמצב הנוכחי מעורר.

ממשרד האוצר: כמוזכר לעיל, במהלך הדיון הובהר מצד נציגי המנהל האזרחי כי ככל שיוחלט לקדם שינוי באופן של השבת סמכויות ההקצאה וניהול המקרקעין לידי הממונה, הדבר יצריך התארגנות ותגבור משמעותי של מצבת כוח האדם (דובר על הקמת יחידה אשר תיתן מענה למגור הכפרי). נבקש לקבל את התייחסותכם לסוגיה זו.

במקביל לאמור, תעשה פניה לחטיבה להתיישבות על מנת לקבל ממנה את כלל המידע הרלוונטי לסוגיות אלו.

בברכה
דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ייעוץ)

העתק:

יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
אביחי מנדלבלוט, מזכיר הממשלה
הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה
מיכל עבאדי-בויאנג'ו, החשבת הכללית
ארז קמיניץ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
ד"ר רועי שינדרוף, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (בינלאומי)
אחו בן-ארי, היועץ המשפטי למערכת הביטחון
בני כהן, משנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון
אליים דורון בן ברק, יועמ"ש איו"ש
יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר
ערן ניצן, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

ויקטור וייס, סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר
 אפרת אביאני, היועצת המשפטית למשרד החקלאות
 אלעזר במברגר, היועץ המשפטי למשרד הבינוי
 אסנת קמחי, מנהלת מנהל לענייני הכפר, משרד הבינוי
 יעקב קווינט, היועץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל
 מניה לייקין, יעוץ המשפטי, רשות מקרקעי ישראל
 אבינעם וינשטיין, יעוץ משפטי, רשות מקרקעי ישראל
 יוסי סגל, קמ"ט אפוטרופוס, מנהל האזרחי
 אביעד זילברמן-כספי, רתיח תשתיות, מנהל אזרחי
 רס"ן אורן ליבר, רמ"ד מקרקעין, יועמ"ש איו"ש
 סרן אלון פלד, קי ייעוץ, יועמ"ש איו"ש
 שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
 יעל כהן, סגנית היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
 גיל לימון, עוזר מזכיר הממשלה
 ערן בן ארי, עי היועץ המשפטי למערכת הביטחון
 עמרי גילה, ע היועץ המשפטי למערכת הביטחון
 מעין נשר, רכזת שיכון, משרד האוצר
 עמית שטאובר, יעוץ משפטי, משרד האוצר
 אלדר דוכן, יעוץ משפטי, משרד האוצר
 אריאל צבי, ייעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים
 ענת אסיף, ממונה (ייעוץ וחקיקה), משרד המשפטים
 תהילה רוט, ייעוץ וחקיקה (ייעוץ), משרד המשפטים