

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי)

י"ד אדר ב, תשע"ד
16 מרץ, 2014

אל: הגב' גלי גרוס, רשמת ההקדשות ומ"מ ראש רשות התאגידים

הנדון: רישום הקרן הקיימת לישראל כחברה לתועלת הציבור

כללי

1. ביום 02.07.13 פניתם לקרן הקיימת לישראל (להלן – קק"ל). בפניה הודעתם לקק"ל, בתיאום עמי, כי לפי עמדתכם קק"ל היא חברה לתועלת הציבור (להלן – חל"צ) ולפיכך עליה להירשם בפנקס החברות לתועלת הציבור. כן הודעתם לקק"ל כי ככל שלא תעשה כן תשקלו לרשום אותה כחל"צ מכוח סמכותכם לפי סעיף 345ג(ד) לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן – חוק החברות או החוק).¹
2. בעקבות הפניה התקיימו ישיבות עם קק"ל בנושא.² לצורך בירור הנושא אף הסכמנו במשותף לדחות את קבלת ההכרעה.
3. לבסוף, בעקבות פניה שלכם אל קק"ל ביום 18.02.14, סיכמו נציגי קק"ל בכתב את הטענות שהועלו בפגישות שהתקיימו עימם בנושא והסבירו באריכות מדוע לשיטתם קק"ל אינה חל"צ.
4. לאחר שבחנתי את הדברים אני סבור שקק"ל היא חל"צ על פי הדין הקיים – הן על בסיס לשון החוק על בסיס פרשנות תכליתית של הוראות חוק החברות.
5. קק"ל עומדת במבחנים הפשוטים והברורים של חוק החברות הקובעים מהי חל"צ – היא פועלת למטרות ציבוריות ואינה מחלקת רווחים.

¹ מכתבה של הגב' שולי אבני, מנהלת חטיבת דת, תרבות וספורט ברשות התאגידים, מיום 02.07.13.
² פגישה ראשונה בנושא התקיימה אצל רשם ההקדשות ביום 12.08.13. פגישה שנייה בנושא התקיימה במשרדי ביום 13.01.14.

6. בחינת תכליות החקיקה מצביעה אף היא כי קיים אינטרס ציבורי ברישומה של קק"ל כחל"צ. מדובר בחברה שתקציבה הוא תקציב עתק המבוסס על כספי ציבור – בין מתרומות ישירות ובין מכספים שהגיעו ומגיעים מהעברת זכויות בקרקעות שבבעלות קק"ל. מקורם של הכספים שבהם נרכשו אותן הקרקעות על ידי קק"ל גם הוא בכספי ציבור ותרומות. קק"ל מבצעת תפקידים ציבוריים ומהווה גוף דו מהותי שחלק מהדין המנהלי חל לגביו. מבנה השליטה בקק"ל מבוסס, בין היתר, על שיקולים פוליטיים. כיום, כמעט שאין כל פיקוח חיצוני על התנהלותה של קק"ל – לא פיקוח רגולטורי ולא פיקוח ציבורי.³ זאת גם בשל היעדר השקיפות של דו"חות החברה.
7. תפקידים ציבוריים, מימון שמקורו בכספי ציבור ומבנה שליטה פוליטי ומבוזר מחייבים שקיפות והסדרה. גם מטעם זה יש לפעול לרישום קק"ל כחל"צ.
8. אני מודע לכך שהוגשה בנושא הצעת חוק פרטית המבקשת להחריג את קק"ל מתחולת הפרק המסדיר את פעילותן של חל"צים בחוק החברות.⁴ אולם, הצעת חוק זו נמצאת בראשית דרכה ואפילו לא עלתה להצבעה בקריאה טרומית, ולכן הוא אינה יכולה לעכב את הרישום.
9. כמו כן, ידוע לי כי הוגשה רוויזיה העוסקת בנושא במסגרת הצעה לתיקון חוק החברות המטפלת בנושאים אחרים.⁵ מועד הדיון ברוויזיה עוד לא ברור ולא ברור אם היא תתקבל. לכן כל עוד לא שונה החוק וכל עוד אין תאריך לדיון ברוויזיה יש לבצע את הרישום. אם תקבע הרוויזיה לדיון בטווח הקרוב יש לעכב את הרישום עד לאחר הדיון.
10. חשוב לומר כי אין ברישום כדי להטיל דופי או לבקר את התנהלות קק"ל או לומר כי פעילותה אינה פעילות חשובה. דווקא הרישום מעיד על כל שאין מדובר בחברה "רגילה" אלא בחברה מיוחדת שתכלית פעולותיה היא ציבורית וכך יש לבחון אותה.
11. חוות הדעת נכתבה יחד עם עו"ד לימור תוסיה – כהן ממחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלי - פיסקלי).

³ ישנו פיקוח מסוים ולא מלא על של משרד החקלאות על פעילותה של קק"ל בתחום הייעור.

⁴ 2255/19/פ הצעת חוק החברות (תיקון - תחולה לגבי החברות הנמנות עם מוסדות לאומיים), התשע"ד-2014 של ח"כ רוברט אילטוב.

⁵ בקשה לדיון מחדש – הוספת סעיף להצעת חוק החברות (תיקון מס' 24) התשע"ד – 2014 מיום 3.3.14. הבקשה כוללת הצעה לסעיף נוסף בחוק החברות הפוטר את המוסדות הלאומיים מתחולת הפרק העוסק בחברות לתועלת הציבור.

המסגרת הנורמטיבית

12. בהתאם לחוק החברות, חברה היא חל"צ אם מתקיימים בה אחד או יותר מהתנאים הבאים:

(א) בתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה (סעיף 345א לחוק החברות) או שהיא פועלת למטרות ציבוריות בלבד ואוסרת על חלוקת רווחים (סעיף 345ג(ד) לחוק החברות). תנאים אלה הם מהותיים.

(ב) היא קיבלה היתר שלא לציין את הסיומת "בע"מ" בצד שמה לפי סעיף 32 לפקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 כנוסחו ערב תחילת חוק החברות או שהיא הייתה רשומה בפנקס החברות לתועלת הציבור לפני תחילתו של תיקון מס' 6 לחוק החברות.⁶ תנאים אלה הינם תנאים פרוצדוראליים.

13. סיווגה של חברה כחל"צ מטיל עליה חובות מעבר לחובות החלות על חברה פרטית "רגילה". מדובר בהוראות מיוחדות הנוגעות להתנהלותה של החברה ולממשל התאגידי שלה. סיווג כחל"צ מגביר את השקיפות בפעילותה של החברה, מחייב אותה להגיש דו"חות שנתיים ומחיל עליה פיקוח מסוים מצד רשם ההקדשות.⁷

14. סטנדרט ההתנהלות הגבוה יותר הנתבע מחל"צ נובע מהאינטרס הציבורי הכרוך בפעילותה. חל"צ פועלת לטובת הציבור ועושה במקרים רבים שימוש בכספי ציבור – הטבות מס, תרומות מהציבור וכספים המוזרמים מהממשלה.

15. המנגנונים שנקבעו בחוק החברות נועדו לפתור את בעיות הנציג המיוחדות שמתקיימות בחברה מעין זו. מדובר בעיקר על בעיית נציג בקשר שבין בעלי המניות להנהלת החברה בשל התמריץ הנמוך לפקח על פעילות ההנהלה. לכך יש להוסיף בעיית הנציג בין הנהלת החברה לציבור התורמים לה ובין ההנהלה לבין ציבור הנהנים משירותיה של החל"צ. בעיות נציג אלה גורמות לתת-פיקוח פנימי על התנהלות ההנהלה ולכן נדרש פיקוח חיצוני על התנהלותה.⁸

⁶ סעיף 11(ט) ו-11(י) לחוק החברות (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007.

⁷ חל"צ מחויבת בהגשת דוחות כספיים שנתיים, כספיים ומילוליים לרשם ההקדשות. ככלל, דוחות אלה עומדים לעין הציבור באינטרנט באמצעות אתר הגידסטאר (345כד לחוק); תשלום גמול ישיבות והחזר הוצאות לחברי דירקטוריון ולחברי ועדת הביקורת שמשלמת חל"צ מוגבלים בסכומים ומגבלות שנקבעו בתקנות (345 לחוק והתקנות שלפיו); חל"צ מחויבת במינוי מבקר פנימי (345ט לחוק); החוק קובע הסדרים מיוחדים לאישור עסקאות עם בעלי עניין בחברה (345יב לחוק); חל"צ חייבת למנות חברי ועדת ביקורת שאינם מקרב חברי הדירקטוריון (סעיף 345ח); חל"צ מחויבת לציין דבר היותה "חל"צ" לצד שמה (345ד לחוק); לרשם ישנה סמכות למנות חוקר במקרה בו יש יסוד סביר להניח שחל"צ אינה מקיימת את הוראות החוק או את הוראות תקנונה (345יח לחוק); שינוי מטרותיה של חל"צ יכול להיעשות רק באישור רשם ההקדשות או בית המשפט לפי מהות השינוי (345ה לחוק). פירוקה של חל"צ נעשה בהליך מפוקח ע"י ביהמ"ש או הרשם (345יט ו-345כ לחוק).

⁸ ראו דברי ההסבר להצעת חוק החברות (תיקון מס' 6) (חברה לתועלת הציבור), התשס"ה – 2005 בה"ח 195 מיום 20.7.95 בעמוד 1092. ראו גם ד' לחמן מסר וג' גרוס "חברה לתועלת הציבור – פרק חדש בדיני חברות" **תאגידים ד/3** (אוגוסט 2007) 3.

הסדרת פעילותה של קק"ל ומאפייני פעולתה

16. קק"ל נוסדה על ידי ההסתדרות הציונית בשנת 1901 כאמצעי לאיסוף כספים מיהודים לשם קניית קרקעות בארץ ישראל והכשרת הקרקעות להתיישבות יהודית. עד קום המדינה רכשה קק"ל אדמות בשטח של יותר ממיליון דונם. הקמת קרן היסוד בשנת 1920 ומינהל מקרקעי ישראל ב-1960 צמצמו את תחום אחריותה של קק"ל.

17. עד לשנות ה-50 פעלה קק"ל בישראל כחברה אנגלית שנוסדה בלונדון ונרשמה כחברה זרה. חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד-1953 (להלן – **חוק קק"ל**) יצר הסדר מקל להעברת נכסי החברה הזרה לחברה הישראלית וכן יצר הקלות מסוימות על רישום החברה. היום קק"ל רשומה כחברה בישראל.

18. תזכיר ההתאגדות של קק"ל קובע כי מטרותיה של קק"ל הן מטרות ציבוריות מובהקות. סעיף 3 לתזכיר ההתאגדות מונה רשימה ארוכה של מטרות, כולן מטרות ציבוריות הממוקדות בקרקע הלאום. הסעיף המרכזי בתזכיר הוא סעיף 3(א) הקובע כי מטרת קק"ל היא:

"לקנות, לרכוש, בחכירה או בחליפין, לקבל בחכירה או באופן אחר קרקעות, יערות, זכויות חזקה... בתחום שנקבע (והוא כולל לפי מובנו בתזכיר זה את מדינת ישראל בכל שטח הנתון לשיפוטה של ממשלת ישראל) או בכל חלק ממנו, לשם יישוב יהודים על הקרקעות והנכסים האמורים"

19. סעיף 4 לתזכיר קובע כי הכנסותיה של החברה ונכסיה ייוחדו אך ורק למטרות החברה ולכן לא יחולקו לחברי החברה בצורת דיבידנד או בדרך אחרת. לכלל רחב זה ישנם מספר חריגים בתזכיר שאינם רלוונטיים לענייננו.

20. קק"ל מאוגדת כחברה פרטית אך יעדיה מאז כינונה מכוונים לפעילות שנועדה להגשמת החזון הציוני.⁹

21. מבנה השליטה בקק"ל מורכב ביותר. האסיפה הכללית היא ה"ועד הפועל" הנבחר על ידי הקונגרס הציוני העולמי. הוא מורכב על פי מפתח פוליטי, קהילתי ודתי. דירקטוריון החברה מונה לא פחות מ-36 אנשים הממונה על פי אותו מפתח. הפיקוח על קק"ל הוא בעיקרו פנימי ומבוסס על מבקר פנימי וביקורת של מבקר המוסדות הלאומיים.¹⁰

22. אין בידינו נתונים מדויקים על פעילותה של קק"ל כיום. מנתונים שבידינו עולה כי בשנים האחרונות העבירה רשות מקרקעי ישראל (להלן – **רמ"י**) לקק"ל **כמיליארד ש"ח בשנה**. מדובר בסכום שהתקבל תמורת זכויות בקרקעות קק"ל שרמ"י מכרה עבור קק"ל וכן עבור פעולות ניהול נוספות שבצעה רמ"י עבור קק"ל ונשאו תקבולים שונים. קק"ל אף נהנית מתרומות

⁹ ר' בעניין זה דברי ההסבר להצעת חוק קרן קיימת לישראל, התשי"ג-1953, ה"ח 168 עמ' 222, בעמ' 223.

¹⁰ ר' סעיפים 2-3, 22 ו-24 לתקנון קק"ל. כן ר' סעיף 4.2 למכתבו של ב"כ קק"ל מיום 18.02.14.

בהיקפים גדולים מאוד אולם היקף התרומות המדויק לא ידוע לנו.¹¹ מפרסום רשמי באתר של קק"ל עולה שתקציבה השנתי לשנת 2014 יעמוד על כמיליארד ₪.¹²

23. הממשלה, כמי שמופקדת על מקרקעי ישראל (ובכללם מקרקעי קק"ל), התקשרה עם קק"ל באמנה אשר נחתמה ביום 28.11.1961.¹³ האמנה מסדירה את מערכת היחסים בין רמ"י לקק"ל ביחס לטיפול במקרקעי ישראל, ומגדירה סמכויות ציבוריות נרחבות לקק"ל בהקשר זה ואף מעבר לכך.

האמנה מעניקה לקק"ל את הסמכות לכלל פעולות הייעור במדינה¹⁴ ועד לפני מספר שנים היא ביצעה פעולות אלה ללא פיקוח ממשי. בעקבות האמנה אף הוענקו למספר עובדי קק"ל סמכויות שלטוניות של פקידי יערות מכח פקודת היערות.¹⁵ לקק"ל מעמד בעל אופי ציבורי - שלטוני בתכנית המתאר הארצית ליעור, תמ"א 22.

24. מעמדה הציבורי המיוחד של קק"ל מקבל ביטוי גם בדברי חקיקה שונים. כך, בסעיף 6 לחוק קק"ל ניתן לקרן הקיימת לישראל מעמד של רשות מקומית לעניין פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור). חוקים שונים ממנים נציג של הקרן הקיימת לישראל כחבר במועצות ציבוריות - חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, חוק גנים בוטניים התשס"ו-2006, חוק התכנון והבניה- התשכ"ה-1965 ועוד.

לקרן הקיימת לישראל נציגות במועצת מקרקעי ישראל בהתאם לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ן-1960. בסעיף 34כד לחוק העונשין, התשל"ז-1977 נקבע כי עובדי הקרן הקיימת לישראל הם עובדי ציבור. גם בחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997 נקבעה הקרן הקיימת לישראל כגוף ציבורי שהחוק חל עליו.

¹¹ מדיווח שהעבירה קק"ל להסתדרות הציונית העולמית, עולה כי בין השנים 2006-2009 גייסה קק"ל תרומות בהיקף של למעלה מחצי מיליארד ₪ (ר' דין וחשבון על פעילות קק"ל מוגש לקונגרס הציוני ה"ו, יולי 2006-יוני 2010).

¹² ר': [http://www.kkl.org.il/?catid=%7B93943577-6320-426E-BDCD-](http://www.kkl.org.il/?catid=%7B93943577-6320-426E-BDCD-8AC3607CB465%7D&itemid=%7B2ED5749D-DAE0-45EF-A61B-90C93879F06F%7D)

8AC3607CB465%7D&itemid=%7B2ED5749D-DAE0-45EF-A61B-90C93879F06F%7D

¹³ פורסמה ב"פ 1956 תשכ"ה 7.6.1968.

¹⁴ ראו סעיפים 10 ואילך לאמנה. בניגוד ליתר חלקי האמנה, החלק העוסק בסמכויות הייעור לא עוגן בחקיקה ובעקבות כך התעוררו בעיות משפטיות שונות סביב סמכויות קק"ל ואנשיה בנוגע ליערות.

¹⁵ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 21.730 משנת 1969 קבעה כי לא ניתן היה להעניק סמכויות שלטוניות אלה למי שאינו עובד מדינה וכי הסמכה זו אף יצרה ניגודי עניינים בתוך קק"ל. רק שנים רבות לאחר מכן, בעקבות עתירה שהוגשה לבג"צ הוצא ביום 28.5.2000 נוהל לשם יישום הנחיית היועץ שצמצם את סמכויות והסדיר את הפיקוח עליהן. אולם עדיין חלק מעובדי קק"ל מחזיקים בהסמכה מצומצמת מכח פקודת היערות.

25. מן האמור עולה כי פעולותיה של קק"ל הן פעולות ציבוריות חשובות ביותר והשפעתה על הציבור בישראל היא השפעה מהותית. בהתאם לכך רואה הפסיקה בקק"ל גוף דו מהותי שחלק מכללי המשפט המינהלי חלים לגביו כאילו היה גוף ציבורי.¹⁶

קק"ל היא חל"צ

26. קק"ל היא חברה שבתקנונה נקבעו מטרות ציבוריות. היא פועלת לתועלת הציבור והיא אינה מחלקת רווחים. בכך מקיימת קק"ל את התנאי המהותי שקבע חוק החברות לגבי היותה של חברה חל"צ.

27. לכך יש להוסיף כי קק"ל קיבלה פטור בחוק מהוספת הביטוי בע"מ לשמה.¹⁷ לכן היא מקיימת גם את אחד התנאים הפורמאליים להגדרתה של חברה כחל"צ.

28. מכאן עולה כי קק"ל היא מקרה קלאסי של חל"צ.

29. יודגש כי אין מדובר בקביעה שהיא לשונית בלבד. תקציבה של קק"ל מושתת על כספים שהתקבלו מן הציבור ומכספים שתקבלו עבור קרקעות שנוהלו על ידי רמ"י, ונרכשו אף הן בכספי ציבור. חלק מתקציבה מבוסס על תרומות ישירות. לציבור קיים אינטרס מהותי באופן שבו קק"ל מנהלת את פעולותיה.

30. למרות ההיבט הציבורי המהותי של פעילותה, כמעט ואין כל פיקוח חיצוני על התנהלותה של קק"ל ואין גוף מדינתי המפקח על התנהלותה. הציבור אינו חשוף לדו"חותיה הכספיים ואין כל ערובה חיצונית לכך שפעילותה משרתת בצורה מיטבית את אינטרס הציבור. לכך יש להוסיף את הקשר ההדוק בין קק"ל למערכת הפוליטית כולל בנושא מינויים בקק"ל.¹⁸ קשה לראות במנגנוני הביקורת הפנימיים כמנגנונים מספקים לאור אופי פעילותה של קק"ל ומבנה האורגנים שלה.

31. קק"ל אוצרת בקרבה כח רב. כח זה דורש איזון ופיקוח ולכן גם מבחינה תכליתית ראוי להחיל עליה את סטנדרט ההתנהלות הגבוה שקבע המחוקק לחל"צ.

32. יודגש כי ידוע לנו כי במקביל מקודמות הצעות חוק הנוגעות לפיקוח חיצוני על פעילות קק"ל. חוות דעת זו עוסקת בדין הקיים בלבד. בכל מקרה אין להבין מחוות דעת זו כי רישום כחל"צ מייתר פעולות נוספות של פיקוח חיצוני על קק"ל.

33. בכך ניתן היה לסיים את חוות הדעת. אולם במהלך ההידברות מולה העלתה קק"ל שורה של טענות המצדיקות לטעמה קביעה כי היא אינה חל"צ. נבקש לדון עתה בטענות אלה.

¹⁶ ר' תא (י-ם) 1755/96 ל.נ.ע. סחר ועבודות מיוחדות בע"מ נ' קרן קיימת לישראל, ניתן ביום 21.01.2000.

¹⁷ סעיף 3(3) לחוק קק"ל.

¹⁸ ראו לדוגמא את ההליכים הרבים שקדמו להסכם הפוליטי שהביא לבחירת יו"ר קק"ל כפי שהדבר עולה בין היתר מע"א 9612/11 שמעון שטרית נ' דבוש ואח' (ניתן ביום 17.7.12).

קק"ל אינה חברה?

34. הטענה העיקרית של קק"ל היא כי היא כלל איננה "חברה" על פי חוק החברות אלא תאגיד שהוקם בחוק קק"ל.¹⁹

35. טענה זו אינה ברורה. היא סותרת טענות שהעלתה קק"ל בעבר במסגרת הליכים משפטיים נגדה ובהם ביקשה שלא לראות בה תאגיד שהוקם מכח דין. היא אף סותרת טענות שהעלתה הסוכנות היהודית בהליכים שהסתיימו זה עתה בבית המשפט העליון.²⁰

36. בפסיקה נקבע כי קק"ל אינה יציר החוק אלא גוף שיצירתו במשפט הפרטי שחלות עליו נורמות גם מתחום המשפט הציבורי.

37. חוק קק"ל לא יצר את קק"ל. תכליתו של חוק קק"ל צנועה בהרבה. תכליתו העיקרית היא ליצור הליכי רישום מהירים וקלים במעבר מחברה זרה לחברה הרשומה בישראל - היא קק"ל. לכך יש להוסיף את הרצון ליצור הסדרי העברת רכוש יעילים ומקלים לרבות הטבות מס לגבי העברת הנכסים מהחברה הזרה לחברה הישראלית.²¹

¹⁹ נציגי קק"ל סומכים את טענותיהם על הוראות סעיפים 1 עד 3 לחוק קק"ל, שלפיהם:
"1. בחוק זה –

'החברה הקיימת' פירושו – הקרן הקיימת לישראל בע"מ;

'החברה החדשה' פירושו – החברה שהוקמה לפי חוק זה;

[....]

2. שר המשפטים רשאי לאשר תזכיר התאגדות ותקנות של חברה מוגבלת בערבות, שיוגשו לו על ידי החברה הקיימת, לשם הקמתו של גוף מאוגד בישראל להמשכת פעילות החברה הקיימת שנוסדה והואגדה בגולה.

3. משאשרו התזכיר והתקנות –

(1) יפורסמו ברשומות הודעה על האישור (להלן – ההודעה) והתזכיר המאושר;

(2) יועברו לרשם החברות העתק תזכיר ההתאגדות והתקנות כפי שאושרו;

(3) מיום פרסום ההודעה יהיה דין החברה, לרבות תזכירה ותקנותיה, כדין חברה שנרשמה לפי פקודת החברות וניתן לה רישיון לפי סעיף 23(1) לפקודה.

[ההדגשות אינן במקור]

לגישת נציגי קק"ל, הגדרת ה"חברה החדשה" שבסעיף 1 לחוק קק"ל, המתייחסת ל"חברה שהוקמה לפי חוק זה", היא, למעשה, שהקימה את קק"ל.

²⁰ ר': תא (י-ם) 1755/96 ה"ש 16 לעיל בפסקה 8 לפסק הדין. ר' גם ע"מ 6101113 ימית א. ביטחון (1998) בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל. ניתן ביום 23.02.14 לגבי מעמדה של הסוכנות.

²¹ בהתאם לדברי ההסבר, מהלך זה "ניתן היה להיעשות על פי פקודת החברות על ידי הקמת חברה חדשה והעברת זכויות החברה הקיימת לחברה החדשה, אלא שבעיית העברת הרכוש היא העומדת למכשול על דרך זו... ומשום כך בא החוק המוצע לקבוע כי העברת הרכוש מן החברה הקיימת לחברה החדשה יכולה להיעשות באחת מדרכים אלה..." [ההדגשה אינה במקור]. ר': דברי ההסבר להצ"ח מיום 15.06.1953. למהלכים שהביאו לחקיקת חוק קק"ל ולצמצום שעברה הצעת החוק בניגוד לעמדת קק"ל ראו גם: 'הולצמן-גזית' שימוש במשפט כסמל-סטטוס: חוק קרן קיימת לישראל, תשי"ד - 1953 ומאבק הקק"ל לביסוס מעמדה במדינה, עיוני משפט כו(2) 601.

38. מקריאת חוק קק"ל ברור כי קק"ל היא חברה לכל דבר ועניין. חוק קק"ל קובע במפורש כי "דין החברה... כדין חברה שנרשמה לפי פקודת החברות"²², וכך אכן נהגה קק"ל מיום היווסדה.

39. לכן, אין כל בסיס לטענה שקק"ל אינה חברה לפי חוק החברות. למען האמת ספק אם טיעון זה משרת את האינטרס של קק"ל בהיבטים אחרים.

40. מטעם דומה אין לקבל את טענת קק"ל כי אין לראות בה כמי שקיבלה פטור מציון הסיימות בע"מ שלא בהתאם להסדר שנקבע בפקודת החברות. מדובר באותה טכניקה חקיקתית שכל מטרתה ליצור עבור קק"ל הליך רישום מהיר.

היקשים מהסדרים נורמטיביים אחרים

41. נציגי קק"ל מוצאים חיזוק לטענתם בנספח לאמנה בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – האמנה)²³. הנספח מתייחס לקק"ל באופן מפורש, ומונה אותה בנפרד מה"חברות לתועלת הציבור... הנשלטות באופן בלעדי על ידי ההסתדרות הציונית".

42. לטעמנו אין מדובר בראייה כלל. לטעמנו הסיבה לציון המפורש של קק"ל וקרן היסוד היא שחברות אלה היו החברות המרכזיות של המוסדות הלאומיים באותה עת. לכן הן נמנו במפורש, לצד פתח להקמת חברות בת נוספות בעתיד. לטעמנו אזכור זה אף מחזק את הטענה שלנו כיוון שהוא מראה שההסתדרות הציונית ראתה בחברות שהיא מקימה כחברות לתועלת הציבור.²⁴

43. בכל מקרה אם נבקש למצוא ראיה מחוקים אחרים הרי שהיא אינה משרתת את טענות קק"ל. הראיה מצויה בחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011 (להלן – חוק חובת גילוי). חוק חובת הגילוי, שנחקק לאחר תיקון 6, עוסק בחובת גילוי מיוחדת לעמותות וחל"צים לגבי תרומות מישות מדינית זרה. המחוקק מצא להחריג את קק"ל באופן מפורש מתחולת החוק.²⁵

²² סעיף 3(3) לחוק קק"ל.

²³ פורסמה י"פ תשל"ט מס' 2565 מיום 16.09.1979 עמ' 2174.

²⁴ עוד צוין כי גם לפי המצב המשפטי שקדם לתיקון 6, היה על קק"ל להירשם אצל רשם ההקדשות כחברה לתועלת הציבור בהתאם להוראות חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן: חוק הנאמנות), להיות נתונה תחת פיקוחו ולהגיש לו דוחות כספיים. תיקון 6 קבע, בין היתר, הסדר המאפשר לרשם ההקדשות לאכוף את חובת הרישום כחל"צ ביחס לחברות שהיה עליהן להירשם כאמור ולא נרשמו. סמכות זו לא הייתה מוסדרת באופן ברור בחוק הנאמנות.

²⁵ סעיף 7 לחוק חובת גילוי קבוע לאמור: "7. הוראות חוק זה לא יחולו על ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל וקרן קיימת לישראל וכן תאגידים שבשליטתן."

אם סבר המחוקק כי קק"ל אינה חברה ואינה חל"צ לא היה כל צורך להחריגה מתחולת חוק זה באופן מפורש.

דרישה לתיאום תיקונים המשפיעים על מעמדה של קק"ל עם ההסתדרות הציונית העולמית

44. קק"ל טוענת כי לא ניתן היה לחוקק את תיקון 6 ללא תיאום עם המוסדות הלאומיים אם הוא אכן חל עליה. זאת בשל היותה אחת מזרועות הביצוע של ההסתדרות הציונית העולמית. טענה זו נובעת מהוראת סעיף 7 לאמנה בין הממשלה להסתדרות הציונית העולמית הקובעת כי "הממשלה תיוועץ בהסתדרות הציונית בענייני חקיקה הנוגעים במיוחד לתפקידיה בטרם יוצעו לכנסת".²⁶

45. אין לקבל טענה זו. נתחיל בכך שאין מדובר בפגם שיכול לבטל חקיקה קיימת. אולם בכל מקרה גם אם קיימת תוצאה משפטית להתחייבות כזו, הרי שהיא עוסקת בחקיקה ספציפית ונקודתית החלה על המוסדות הלאומיים. בסעיף 7 נאמר במפורש כי הוא חל רק על חקיקה הנוגעת במיוחד לתפקיד המוסדות הלאומיים.

במקרה שלפניו מדובר על חקיקה בעלת תחולה רחבה החלה על מאות חברות ועניינה אינו המוסדות הלאומיים בלבד. היא גם אינה נוגעת ישירות לתפקידיה של קק"ל. כפי שלא ניתן היה לטעון שתקיקתו של חוק החברות, שהחליף את פקודת החברות, צריכה היתה להיעשות בהתייעצות עם המוסדות הלאומיים, כך לא ניתן לטעון זאת לגבי חקיקתו של תיקון 6 לחוק החברות שהסדיר את מעמדה של החברות לתועלת הציבור.

מעמדם המיוחד של המוסדות הלאומיים

46. נציגי קק"ל טענו כי מעמדה המיוחד של קק"ל מחייב לנהוג בה ברגישות רבה בשל החשש שהחלת הוראות החוק הנוגעות לחל"צ עלולות לפגוע בפעילותה. אין להקל ראש בטענה זו. פעילותה של קק"ל חשובה ואנו מודעים לקשיים בפעילות זו. אין כל כוונה לפגוע בפעילות קק"ל. לכן הסכמנו לדון עם קק"ל במנגנון הקלות שיסייע לה להתמודד עם חששות אלה. אלא שנציגי קק"ל סרבו לדרך פעולה זו והתעקשו על פטור גורף. אלא שהדין לא מאפשר קבלת התנהלות גורפת זו.

²⁶ את טענתם זו תומכים נציגי קק"ל בהוראת סעיף 7 לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952, הקובע לאמור: "7. פרטי מעמדן וצורת שיתוף הפעולה של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל עם הממשלה ייקבעו באמנות שייכרתו בישראל בין הממשלה ובין כל אחד משני גופים אלה".

ראו גם סעיף 7 לאמנה שנערכה בין הממשלה לבין ההסתדרות הציונית העולמית מכוח חוק המעמד, קובע לאמור: "7. הממשלה תיוועץ בהסתדרות הציונית בענייני חקיקה הנוגעים במיוחד לתפקידיה בטרם יוצעו לכנסת".

47. מובן כי אנו נכונים לשמוע כל טענה בעניין זה ולסייע לקק"ל בדיוק כפי שהצענו בעניינה של חברה אחות לקק"ל – קרן היסוד. קרן היסוד פעלה בצורה שונה לחלוטין מול רשם ההקדשות. בעקבות דיונים עם קרן היסוד הגענו להסכמה לגבי הסדר מיוחד בחקיקה משנה הכולל מספר הקלות המכוונות לייחודיות של המוסדות הלאומיים. היינו נכונים להחיל הוראות דומות גם על קק"ל אך קק"ל לא תפצה בכך.

48. יש לזכור עוד כי דווקא בגלל הטענות על חשיבות פעילות של קק"ל, מעמדה המיוחד של קק"ל מחייב אותה לנורמות התנהגות מיוחדות וכן לשקיפות ונכונות לעמוד לביקורת ציבורית.

49. בסיום טענותיה במכתבה אלינו וגם בדיונים עמה שבו נציגי קק"ל וטענו כי הסוגיה המונחת לפתחנו היא סוגיה שאינה משפטית וכי ראוי שנשאיר סוגיה זו להכרעת הממשלה והכנסת. אין לקבל גם טענה זו. פרשנות הדין הקיים והפעלת כללי רגולציה על חברות לתועלת הציבור היא שאלה משפטית נקיה ולכן אל לנו למשוך ידינו מלעסוק בה.

50. מובן כי הממשלה והכנסת יכולות לשנות את הדין הקיים באמצעות שינוי החוק באופן שיחריג את קק"ל מתחולת הוראות החוק לעניין חברות לתועלת הציבור. אולם כל עוד הדין הקיים הוא הדין שלאורו מופעלת סמכות רשם ההקדשות עלינו לפרשו בהתאם לכללי הפרשנות המקובלים, וכך עשינו.

51. הפעלת כללי פרשנות אלה מעלה כי קק"ל היא חל"צ. כיוון שקק"ל אינה מוכנה להירשם מיוזמתה, על רשם ההקדשות לרשום אותה ככזו בהתאם לסמכות המפורשת הנתונה לו בסעיף 345ג(ד) לחוק החברות.

בברכה,



אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
(כלכלי – פיסקלי)

העתיקים :

שרת המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה

עו"ד סיגל קוגוט, היועצת המשפטית של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

עו"ד אהרן אברמוביץ, ב"כ קק"ל