

פרוטוקול 204
 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
 שהתקיימה כיום ה', כ' באייר, תשל"ב
 (4.5.72), בשעה 9.00

נ כ ח ר :

חברי הועדה:

י. גולדשמידט - יו"ר
 ש. ארזי
 פ. אביזהר
 ש. ז. אברמוב
 מ. ביבי
 ג. האוזנר
 ב. הלוי
 מ. פרידמן

מוזמנים:

מ. גלס - מטעם משרד המשפטים
 א. נגבי - " " "
 א. ספיר - מטעם מינהל מקרקעי ישראל
 א. שפט - מטעם משרד הפנים

סדר היום:

1. חוק העזרה המשפטית למדינות זרות (תיקון), תשל"א - 1971
2. חוק התכנון והבניה (רישום קרקעות חקלאיות - הוראת שעה), תשל"א - 1971

117

(נתקבל ג-8.5.72)

היו"ר י. גולדשמידט: אני פותח את הישיבה.

חוק העזרה המשפטית למדינות זרות (תיקון), תשל"א - 1971

היו"ר י. גולדשמידט: חולקו שני דפים עם ניסוח מתוקן לאור החלטות הועדה. עלינו לעבור על זה ולאשר.

סעיף 1

היו"ר י. גולדשמידט: סעיף זה קובע בעיקר את ההגדרה של "רשות שיפוטית", במקום ההגדרה הקודמת.

אני מזכיר לחברי הועדה את הדיון שהתקיים ביחס לסעיף 24 של האמנה. הסוגיה שפתח בה ד"ר הלוי קשורה לסעיף 24. הניסוח הזה משאיר שאלה פתוחה על איזה רשויות משפטיות מדובר. כמעט לא יעלה על הדעת שמדינה המודיעה על הצטרפותה לאמנה, תגדיר מה בכל מדינה ומדינה "רשות שיפוטית". זה היה הספק שהתעורר.

ג. האוזנר: סעיף 24 לאמנה אינו מכוון לכך שהמדינה המצטרפת תגיד איזה רשויות משפטיות שלה היא תכיר, אלא של מדינות אחרות. האמנה הביאה בחשבון שמדינה מצטרפת תגיד שרשויות אלה נראות לה, ורשויות אחרות אינן נראות לה.

מ. פרידמן: אני רוצה לנסח את שאלתי כך: נניח שבצרפת, מועצת דיכ'ון מקבלת את התאר של "רשות שיפוטית"; האם פירוש הדבר שאנחנו במקרה כזה צריכים לראות בה כזאת?

היו"ר י. גולדשמידט: כן, לפי הצעת החוק.

מ. פרידמן: האמנה בעניין זה משאירה את הדבר כנתון. סעיף 24 נותן לצד המתקשר את האפשרות לומר: בזה אני מכיר, ובזה אינני מכיר.

היו"ר י. גולדשמידט: (קורא מכתב שנשלח לצרפת, מתאריך 5.3 אל ציר שגירות ישראל בפריס, מאת היועץ המשפטי של משרה החוץ.

להלן התשובה: "יולסון מעריך מאד התיקון שאנו מציעים. הוא יהיה תואם רוח האמנה וישפיע על הרצון הטוב של ישראל בשיתוף פעולה עם מועצת אירופה".

מ. גלס: אני מבקש לראות את הדבר באורח בלתי תלוי מבלי להזדקק לפירושים אפשריים של אנשי המשפט הבינלאומי, ובעיקר אנשי מועצת אירופה. אם נקבל את הגירסה שלנו הקודמת או הגירסה שהובעה בוועדה, העניין עשוי להביא לפבוי סתום. כפי שראינו, הצרפתים הודיעו מה הם רואים כ"רשות שיפוטית". גם האוסטרים הודיעו. אנחנו ציינו רק את בית המשפט או בית הדין.

מה מחייב? האם במקרה כזה מחייבת ההצהרה הצרפתית או הישראלית? האם מדינת ישראל תפר את האמנה ע"י זה שאינה מבצעת את העתירות המובאות אליה ע"י פרקליטות המדינה הצרפתית, שהיא אחת הרשויות השיפוטיות, או ע"י משרד המשפטים האוסטרי שגם הוא אחת הרשויות השיפוטיות, לפי ההצהרה האוסטרית.

הפרוצדורה הפלילית באותן הארצות היא כזאת שחלק נכבד של החקירה מתנהל בשלב מוקדם. איננו יכולים לתת עזרה בשלבים אלה. כדי להתגבר על תלונות שמתקבלות, היתה הצעה להרחיב את ההגדרה של "רשות שיפוטית", כפי שהדבר נעשה. נניח שאנחנו יכולים להזהיר רק פעם אחת, בשעת ההצטרפות, אז עדיין נשארת האפשרות התאורטית שניתן הודעה שנפרוש מהאמנה ונצטרף אליה מחדש תוך כדי הצהרה חדשה.

אינני צריך לחזור על הצד הענייני, זה הוסבר ע"י חברי ממשד החוץ. אנחנו מקבלים טענות כמה פעמים בשנה, מטעם השויצרים, הצרפתים, מדוע איננו מבצעים בקשות לחיקור דין המובאות אלינו ע"י שלטונות התביעה הכללית.

מ. פרידמן: מתלוננים לפנינו כי איננו מכירים בכל מה שצרפת רואה כ"מוסד שיפוטית". אינני יודע אם יש לנו הערוכות הדרושות שאכן כל אותם המוסדות הם לפי התפיסה שלנו באמת מוסדות שיפוטיים, או שזאת הוראה אדמיניסטרטיבית צרפתית שיכולה להינתן מטעמים של נוחיות אדמיניסטרטיבית צרפתית, וזה לא מצדיק שנראה כמוסד של העיר דיז'ון, למשל, מוסד שיפוטית.

ג. האוזנר: יש כאלה שהצטרפו לאמנה מבלי לקבוע שום דבר לפי סעיף 24. כך עשו היוונים, הדנים, הכלגים והגרמנים.

מ. פרידמן: יש לנו התחייבות רק לגבי המדינות החתומות על האמנה.

ב. הלוי: יש לי הרהור על טענתי הראשונה, אולי טעיתי. אולי ניתן לקבל את הפירוש ההפוך שניתן ע"י נציג משרד החוץ. סעיף 24 הוא מעין סעיף הגדרה שמתייחס לסעיפים אופרטיביים. אני חושב שהסעיף העיקרי שראינו היה בפרק השני: "בקשות לחיקור דין" סעיף 3, האומר: (מצטט). בחוק שלנו אנחנו קובעים איך לבצע בקשות הבאות מרשויות שיפוטיות של מדינה זרה. האמנה מחייבת אותנו עקרונית לבצע. ומשאירה לנו את האופנים של הבצוע. מייכול לבקש את זה מאתנו? מדינה זרה, רשויות שיפוטיות של הצד המבקש. נשאלת השאלה: אם אנחנו מתבקשים ע"י משרד החוץ של אוסטריה או צרפת לבצע חיקור דין, אנחנו אומרים: כן, אבל האם אלה הן רשויות שיפוטיות שלכם? האם הבקשה יצאה מרשות שיפוטית או מגוף בלתי מוסמך? כסעיף 24 לאמנה נאמר שכל צד יכול, בזמן חתימת האמנה או בזמן הפקדת המסמך, לציין בהצהרה, אילו רשויות יראה כרשויות שיפוטיות למטרות האמנה. הניסוח "נראה" הוא קצת מוזר. צרפת הודיעה לכל החותמים על האמנה שאם יקבלו מכתבי בקשה מצרפת, פריך לראות את כל הרשימה שהם מסרו. אותו דבר לגבי אוסטריה. עכשיו מצפים שגם אנחנו בהצהרה שלנו, נגדיר את הרשויות השיפוטיות הישראליות שהעולם יראה אותן כמוסמכות. אנחנו הודענו שכל בית משפט או בית דין מוסמכים לכך, אבל לא היועץ המשפטי ולא מוסד אחר. בצרפת הפרקליטות נחשבת כ"רשות שיפוטית", אזלנו הפרקליטות לא יכולה לבקש שום דבר, היא צריכה לפנות לבית המשפט. קודם התנגדתי לפירוש הזה, ואינני רוצה לעמוד על הטענה שלי.

האם סעיף 24 של האמנה מתכוון לכך שהמדינה מצהירה על עצמה, או היא מצהירה על יתר המדינות?

ג. האוזנר:
 לדין מדינת לא יכולה להצטרף אלא אם כן הודיעה כיזו מהרשויות שלה הן רשויות שיפוטיות. אחרת הצטרפותה איננה שלמה. אני רואה שהצטרפו מדינות ולא הודיעו מאומה.

ב. הלוי:
 הממונה על האמנה יפנה במכתב לממשלה ויבקש לתת את ההצהרה.

ג. האוזנר:
 את זה צריך לתת בעת החתימה או בעת ההצהרה?

ב. הלוי:
 האם זה הפירוש של ממשלת ישראל? מה ההשלכה על הצעת החוק? ההצהרה שלנו לפי סעיף 24, היא בסדר. בתוך מדינת ישראל איננו רוצים להרחיב את הסמכות השיפוטית על היועץ המשפטי או על פרקליט המדינה; לכן הודענו לעולם שבקשות מישראל צריכות להיות מוסמכות ע"י בית משפט מוסמך או בית דין מוסמך, ולא צריך לשנות שום דבר בהודעה האורגינאלית. תיקון החוק שלנו דרוש לא כדי לתקן את הצהרתנו לפי סעיף 24 של האמנה, אלא כדי לבצע את האמנה, אם מקבלים בקשה מצרפת שחתומה ע"י פרקליט המדינה, לדוגמא. אנחנו מפרשים את האמנה אחרת, שלהם אין סמכות להגדיר את הדבר. אפילו אם הפירוש שלהם הוא נכון, הרי לפי החוק שלנו אנחנו מבצעים רק בקשות שיצאו מבית משפט או בית דין מוסמך במדינה זרה. פרקליט המדינה איננו בית דין או בית משפט, ואנחנו מסרבים לבצע בקשה שיצאה ממנו. הממשלה אומרת, כדי לאפשר לבצע אמנה שחתמנו עליה אם הפירוש של סעיף 24 הצרפתי או האוסטרי הוא נכון, אז אנחנו מפרשים את התחייבותנו על האמנה ע"י זה שאנחנו לא מתקנים את החוק שלנו. אנחנו צריכים לאפשר לעצמנו לכבד את האמנה. החוק שלנו סותר את האפשרות הזאת. הכל תלוי בזה אם הפירוש של סעיף 24 הוא כך או אחרת.

פ. גולד:
 אני רוצה לעורר שאלה היפוטטית. נניח שמחר תצטרף מדינה כל שהיא לאמנה והיא תודיע שהמטרה החשאית שלה היא רשות שיפוטית. יש לענין הזה שני סתומים. במישור האמנה, סעיף 2 (מצטט). אם מדינה כל שהיא באורח שרירותי תיתן סמכויות של רשות שיפוטית לגוף שכינו ובין תפקידים שיפוטיים מרחק עצום, נדמה לי שגם על פי האמנה יש לנו מוצא כדי לסרב לתת את העזרה. נשאלת השאלה: ההצעה שלנו מתייחסת לא רק לאמנה, אלא גם לארצות מחוץ לאמנה. סעיף 8 של החוק המקורי אומר (מצטט). כל הסעיפים של החוק מדברים על כך שלבית משפט יש סמכות להפציא מספכים והוא רשאי לצוות על חיקור דין. יש מחלוקת, אם כתוב "רשאי", האם הוא גם חייב. אני הייתי נותן לזה את הפרוש המילולי. אפילו היועץ המשפטי לממשלה לא התערב לפי סעיף 8. עדיין קיים שיקול דעת של בית המשפט אם להעטר לבקשה לחיקור דין. לצרכי האמנה ולצרכי בצוע האמנה, אולי אין צורך לתקן את סעיף 1 תיקון גורף כפי שאנחנו מציעים. לאותם המקרים שאין לנו יחסים חוזיים עם מדינה אחרת, מצדנו לא תהיה התנגדות אם ההרחבה תחול ביחסים עם מדינות שאתן יש לנו הסכמים בדבר מתן עזרה משפטית. אותן המדינות שאולי היום מבקשות מאתנו עזרה משפטית אף על פי שהרשות השיפוטית שלהם אינה בית משפט או בית דין, אם ירצו לקבל את העזרה שלנו, יואילו לערוך אתנו הסכם, ואז נוכל לקבוע את הדבר הזה בחסכם.

ב. הלוי : אם התחייבנו כאמנה, עלינו לבצע את ההתחייבות הבינלאומית שלנו. תיקון החוק חל גם על מדינות שמחוץ לאמנה. מדינה שאין לנו כל התחייבות כלפיה, אנחנו צריכים להסמיך את בתי המשפט שלנו לראות כרשות שיפוטית לא רק בית משפט או בית דין שלהם, אלא כל רשות שיפוטית שלהם.

לפי סעיף 24 כל מדינה מכירה בזה מראש לראות כרשות שיפוטית את אלה המופיעים ברשימה שאותה מדינה מסרה. זה גם כולל תובעים כלליים. זה נכון למסגרת האמנה ולא כלפי כל מדינה זרה שתודיע לנו מחר שאיזה גוף הוא רשות שיפוטית וצריך לבצע.

היו"ר י. גולדשמידט : אם בהפעלת האמנה ישראל נתנה הצהרה שלא נתקבלה ברצון במועצת אירופה כי לא תאמה את מה שהם הבינו בחוק, זה לא ענינה של ועדת החוקה. החוק שלנו מסווג שיפוטית כמדינה להתייבנות האמנה. האם אנחנו רוצים להתחייב כלפי כל אחד ואחד? האם נאמר שהסיפא תחול בתוספת לחוק הזה, ובתוספת תהיה רשימת המדינות החברות באמנה, ואת התוספת תהיה סמכות לשר החוץ או לשר המשפטים לתקן, ואילו לגבי כל יתר המדינות, אנחנו נשארים במסגרת ההכנסה כפי שהיתה מקודם? דהיינו: כל בית משפט או בית דין במדינה זרה. ע"י זה נותנים את ההרחבה המניחה את הדעת לגבי האמנה, ואיננו נוצעים במה שמשת 1956 ועד היום ראינו כצודק וכניתן לסבול.

עלינו להחליט אם אנחנו נקבל את ההרחבה שלנו מפני שזה תואם את האמנה, או נכניס אבחנה שהסיפא תחול על התוספת הראשונה לחוק הזה, והרישא תחול על כל המדינות.

מ. גלס : אני חושב שהתיקון דרוש, כדי לאפשר לנו לבצע את ההתחייבות לפי האמנה, לאור האמור בסעיף 3 לחוק. הרשות השיפוטית, לפי הנוסח הנוכחי של החוק, זה רק בית משפט. לכן איננו יכולים לקיים את האמנה בלי לתקן את ההגדרה של רשות שיפוטית.

באשר לסיוג של התיקון המוצע, אני הצעתי כבר. אני הייתי מהסס לעשות את הדבר הזה כפי שהציע היו"ר ולקבוע רשימה בתוספת לחוק. מי שאיננו מתמצא בעניינים האלה, עשוי לפעול. מדוע דוקא המדינות הללו ולא מדינות אחרות? לכן הייתי חושב שיותר נוח אם נצמיד את הדבר הזה לאותן המדינות שהן חברות באמנה האירופית. אני רוצה למנוע שבכל פעם נצטרך לבוא לכנסת ולבקש את תיקון החוק. אם העניין הזה עומד לנגד עיני הממשלה כאשר היא תחתום על אמנה חדשה, אז או הרשויות השיפוטיות האלה ייקבעו מראש בתוך האמנה, או שיהיו הוראות אחרות שישריינו את הרעיון שלא יצהירו המדינות הללו על רשויות שאין ביניהן ובין תפקידים שיפוטיים ולא כלום.

מ. פרידמן : באשר לחלק הראשון של דברי מר גלס, אני מבין שאנחנו מתקרבים לנוסחה מספקת, ע"י מגדרת המדינות החתומות על אמנת אירופה.

לגבי הסיפא, מדינות שאתם אנחנו עושים הסכם פירושם מדינות שלא חברות באמנה הזאת ולא חברות במועצת אירופה. אם כך, אינני רואה את הנחיצות הפיוחדת שאנחנו מראש בחוק ניתן חתימה בלנקו על מהותם של אותם ההסכמים. יתכן שמדינה מסוימת שנעמוד אתה במו"פ של הסכם, אבל כשנבדוק את המשטר הפנימי שלה לא נהיה משוכנעים שכל מוסד שהיא תציין כמוסד שיפוטית הוא באמת מוסד שיפוטית לפי קנה המידה המקובל אצלנו. מדוע אני חייב כבר כיום לתת לזה את ההתחייבות מראש? כאשר נעמוד במו"פ עם מדינה, נקבע את זה כלפי אותה מדינה. אני מציע להסתפק בחלק הראשון, לציין את אלה הקשורות באמנה ואלה הקשורות באמנת אירופה, ולהסתפק בזה.

היו"ר י. גולדשמידט:
הניסוח ברור. מר גלס רוצה להתייעץ עם
משרד החוץ. נחליט בדיון הבא. נראה
לי כי נלך בכיוון אחת משתי הדרכים: אמנה מצד אחד וחוק מקיף
יותר מצד שני.

מ. גלס:
אני מבין שחה"כ פרידמן מסכים שתינתן
סמכות לקבוע בהסכמים עם מדינות אחרות
נוסף על בית המשפט או בית הדין, רשויות שיפוטיות שייראו כרשויות
שיפוטיות; היינו: שהדבר לא יהיה תלוי ברצונה הטוב של אותה מדינה
שתודיע שזו רשות שיפוטית שלה, אלא אם נתחייב בהסכמים דו צדדיים
ונקבע את זה מראש, שאנחנו רואים את הרשויות האלה כרשות שיפוטית,
אבל שזה יהיה כתוב באמנה ולא בהצהרה חד צדדית.

מ. פרידמן:
כאשר נעמוד בפני השאלה האם נקונקרטית שעומדים
לערוך הסכם עם מדינה, בדאג לכך שיהיה
לנו מושג משמעותי על האמינות של מוסדותיה. לא איכפת לי שמדינה
אחת תכניס 20 מוסדות ואנחנו רק 5; אבל שנהיה משוכנעים שאותם
15 מוסדות עודפים הם מוסדות ראויים לכך. אינני מוכן מלכתחילה
להתחייב לקבל כל מוסד שהם יכניסו.

המשך הדיון נדחה.

חוק התכנון והכניה (רישום קרקעות חקלאיות -
הוראת שעה), תשל"א - 1971.

ז. נגבי:
שני גורמים הכיאו לחקיקת חוק זה, מנהל
מקרקעי ישראל ומשרד המשפטים. הרישומים
בפנקס המקרקעין אינם מתאימים למה שקיים במציאות. עם הקמת המדינה
חלה הפיכה גדולה במצב הקנייני של חלק גדול של המקרקעין. חלק ניכר
שהיה מושע כפרית, עבר לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, וממנו לרשות
הנפקדים. ישנן אדמות מוחכרות ומעובדות שעוברות מיד ליד, וזה
לא מוצא את ביטויו במינהל המקרקעין, כי שם זה רשום שהוא שייך
לוי"ג, מושע שמוחזק בידי הנציב העליון או המוכתרים של כפר.
הגבולות אינם מתאימים וזקוקים לתכנון חדש ולרישומים חדשים.
התהליך הרגיל של התכנון ארוך מדי. בלי אישור תכנון מחדש לא
ניתן לרשום את הזכויות הקנייניות החדשות שנוצרו בינתיים. לכן
מוצא פה להקים בחוק התכנון והכניה פרוצדורה מסודרת, מהירה יותר
של תכנון, באמצעות ועדה מיוחדת שבראשה יעמוד נציג משרד המשפטים
ראש אגף רישום והסדר קרקעות, וישתתפו בה המשרדים הנוגעים בדבר.
ועדה זו תאשר את התכניות בצורה מזורזת יותר. הועדה הזאת, כדרך
ועדות התכנון, לא תשנה שום דבר במצב הקניין, אלא היא תקבע גבולות
של מקרקעין, דוכים וכו'. זו תהיה תכנית לפי חוק התכנון והכניה
לכל דבר. ברגע שהיא אושרה, כמו כל תכנית של התכנון, יוכלו גם
לשנותה בדרך הרגילה. כל זמן שאין תכנון, אי אפשר לרשום את הזכויות.
לפי חוק התכנון לא ניתן לרשום זכות במקרקעין כל זמן שלא אושרה
התכנית לפי חוק התכנון והכניה. זה שלב מוקדם לרישום זכויות.

היו"ר י. גולדשמידט:
אמנם הפעולה המוצעת לפי החוק איננה באה
להעניק זכויות אלא לאפשר הבהרת זכויות

בקרקע?

א. ספיר:
זה ירשום זכויות קיימות.

האם מדובר בקרקעות שלא עברו הסדר?

ש.ז. אברמוב:

כן .

א. ספיר:

מדוע החוק הזה צריך לחול רק על קרקעות חקלאיות? האם אין בעיה דומה גם בשיכונים?

ש. ארזי:

יש כבר חוק שהסדיר את הדבר ביחס לשיכונים, רישום שיכונים ציבוריים עד סוף שנת 1964.

ז. נגבי:

א. ספיר:
הדוגמא הקלאסית היא, שקיימת חלקה או גוש המחולק לחלקים לפי השיטה הטורקית לחלקות קטנטנות בפסים ארוכים. כל דמיון של הרשום בטבו לבין מה שיסנו בשטח, הוא אפילו לא מקרי. במשרד ספרי האחוזה נרשמו חלקות 51, 52, 53 ואילו על השטח יכול להיות הפרדס בצורת משולש. יכול להיות רשום כביש שאיננו קיים. הצעת החוק באה לצלם את המצב בשטח. זה נקרא: הוראות שעה, כי זה מתכוון להיות רישום זמני. כאשר יאושר חוק התכנון והכניה ויחליטו איפה כדאי שיהיה הפרדס, אפשר יהיה לעשות זאת, כי יש סעיף מיוחד בחוק האומר שתבנית שתיעשה בשטח גוברת על התכנון המצבי שעשינו פה, והיא באה במקומה. בינתיים יש על הפרדס חוזה חכירה והדבר רשום אצלנו רק בחוזה. במשרד ספרי האחוזה אין על זה רישום. את החלקה של הפרדס אפשר לרשום על שפנו ולרשום את החכירה על שם האיש או המושב שלו זה הוחקר בחוזה, ולא קיבל עדיין ביטוי בספרי האחוזה.

הבעיה שאנחנו רוצים להתגבר עליה בהצעת חוק זו, היא להביא לרישום מדויק של המצב הקיים בשטח.

הבעיה השניה שרצינו להתגבר עליה, היא: בקרב המקומות האלה ניתנו הלואות ומשכנתאות ע"י הסוכנות וצדפים אחרים שאינם מובטחים כל זמן שאין רישום בטבו. בפידה שחבר מושב מקבל הלואה ופושט את הרגל, אין בטחון שהמשכנתא יכולה להיות בעלת עדיפות ראשונה, הוא יכול להעביר את זכויותיו לאחר, בלי שבעל המשכנתא יוכל לעשות דבר.

מדוע זה חל על קרקע חקלאית? - ניתנה כבר תשובה חלקית. קיים חוק של שיכונים ציבוריים שבא להסדיר בעיה דומה בשיכונים. בתקופה שלאחר קום המדינה, הבניה של השיכונים הקדימה את התכנון, בנו במקום שמצאו קרקע. בא החוק משנת 1964 ונתן כלים יותר מזורזים ויותר קלים לרישום השיכונים, אבל הוא חל רק לגבי אותם שיכונים ציבוריים ששר השיכון הכריז עליהם ככאלה, שנכנו עד 1964. משרד המשפטים הגיש הצעת חוק שניתן להאריך את התוקף לגבי שיכונים שנכנו לאחר 1964.

יש הבדל בין קרקע חקלאית ועירונית. בקרקע עירונית היה צריך לקבל רשיון בניה לאתר שמוצאים את החלקה, ואילו ההתישבות עולה על הקרקע לפני שיש תכנון. לגבי קרקע עירונית יש מקום לנהוג לפי החוק; לגבי קרקע חקלאית, יש מקום להביא לרישום של הקרקעות, זה תהליך ממושך שיקח שנים.

א. שפט:
ההתישבות העובדת החדשה אחרי הקמת המדינה, התמקמה או התנחלה על קרקעות נטושות ערביות. לכן איננה בטוח שזה לא משתקף בחוק, שהחוק לא יחול על מקומות שהיה בהם הסדר אי פעם בעבר בשנות ה-30 או ה-40. יתכן שבאיזורים כל שהם, תאורטית, היה הסדר, ואף-על-פי-כן הקרקעות האלה נטשו ב-1948, התישבו עליהם מאז קום המדינה, ואין כל קורלציה בין המצב של פעילויות או זכויות החכירה האחרות של המתישבים לבין מה שרשום בספרי האחוזה ותכניות האכלוס במידה והן עדיין קיימות. הדרך המוצעת היא מקוצרת,

שהיא דרך ביניים תאורטית, ויכולנו ללכת בשתי דרכים אלטרנטיביות. אפשר היה להכריז על הסדר, אלא שההליכי ההסדר הם ארוכים ומייגעים. הזמן דוחק וצריך להסדיר את הבעיה הזאת. האלטרנטיבה האחרת היא לקבל תכניות תכנון מתוקנות. הדבר נעשה כל השנים. כל השנים יש תכניות מתאר ותכניות מפורטות. דוקא מינהל מקרקעי ישראל מאיץ כל הזמן ועושה פעולות יפות מאד ונמרצות מאד כדי שהאיזורים האלה יתוכננו מחדש על פי הוראות חוק התכנון. בהוראות חוק התכנון יש מספר סעיפים. יש שתי אלטרנטיבות. ממעיף 120 ואילך יש חלוקה חדשה אחוד וחלוקת מגרשים. אם מתכננים תכניות האיזור מחדש, יכולנו להגיע לאותן תוצאות, ואז לאחר רה-תכנון לרשום את המגרשים החדשים החלקות החדשות, גם בספרי האחוזת ובדרך ארוכה למדי יכולנו להגיע לאותן תוצאות ממש, אלא שטענת המינהל, במידה רכה של צדק, שההליך הוא ארוך מאד, נכונה. ההסדרים ארוכים מדי, השנים חולפות, ובינתיים יש לנו מציאות. הדברים נוגעים בעיקר למושבים. הבעיה איננה אקוטית כל כך לגבי קיבוצים כי זו יחידה אחת. הבעיה אקוטית בעיקר במושבים כאשר 24 שנים לאחר קום המדינה עדיין אין זכות חכירה רשומה למושבים על אותם 20 - 30 דונם שקיבל בזמנו כאשר התישב על הקרקע, ושום שעבוד או משכנתא אינם רשומים. לשם כך, ולשם כך בלבד, נוצר החוק הזה, וגם לשם דירבון. הזמן שניתן לחוק הזה הוא שנתיים. תוך שנתיים חייבים להגיש את התכניות לוועדת התאום. הכוונה היא לעשות סדר כל שהוא באותם איזורים שלטענת המינהל יש צורך בכך. למטרה זו הובא החוק בפניכם.

ש.ז. אברמוב: האם אי אפשר לעשות תהליכי הסדר מזורזים במקום פעולה כזאת שבסופו של דבר צריך יהיה לחזור עוד פעם על ההסדר?

ג. האוזנר: אני מניח שלמחוקק היו סיבות טובות שקבע את התהליכים לפי חוק התכנון. אבל אני מניח שמה שנקבע בחוק התכנון כפי שהוא דרוש על פנת לבצע תכנון כהלכה, מה שיבוצע כעת לא יהיה תכנון כהלכה, הוא יהיה הוראת שעה. לא הדבר המושלם והטוב, אלא איזה דבר ביניים שזה אולי יאפשר לרשום כרגע זכויות לגבי מקרקעין מסוימים. אינני מזלזל בזה, זה חשוב מאד. אני יודע שאנשים טובלים מכך שאין רישום. בנקים לא רוצים לתת משכנתאות. זו בעיה סבוכה מאד. אני חושש שבינתיים אנחנו עושים הוראת שעה שתימשך זמן רב מאד. זה יהיה רשום על פי סידורים שאינם מושלמים. לסידורים מושלמים יש תליך קבוע. זה ישאר כך וזה לא יהיה מושלם. אין לך דבר הקיים יותר מאשר הדבר הזמני. אני מודאג מזה. או שחוק התכנון איננו טוב, או שזה איננו טוב, שניהם אינם יכולים להיות טובים. עדיין לא ברור לי באיזו מידה החוק הזה קוטע את האפשרות לבעלי טענות מסוימות לטעון טענותיהם. אותי מענינת כרגע הכוונה הבסיסית של הממשלה. אתם דנים בקרקע שהיום היא רשומה בשם המינהל.

באיזו מידה אתם מתכוונים שפעולה לפי חוק זה תפגע מאת בעל זכות כל שהיא שדמם תבע זכותו לגבי בעלות, או זכות אחרת בקרקע, אולי זכות מעבר או איזו זכות אחרת, באיזו מידה זה יפגע ממנו לאחר מכן לפצות את זכויותיו כפי שיכול היה לעשות אלמלא הוחק החוק? אם החוק הזה יחסום בעל זכות מלהגיש תביעתו, דבר שהיה עומד לו, אולי, אלמלא הוחק החוק הזה?

ש. ארזי: באיזו מידה חוק זה עונה לשאלה שהיא די מסובכת ונוגעת לקרקעות בכפרים ערביים. יש כפרים ערביים על אדמות המדינה. אלה אדמות שהיו שייכות לנציב העליון ונרשמו בשעתו על שמו. עם קום המדינה הם נחשבות לאדמות המדינה. אולם בכפרים רבים האדמות הללו היו רשומות על שם הנציב העליון עם הערה לטובת כפר זה וזה. יש כמה משפטים שמתנהלים עדיין והם תלויים ועומדים בבית המשפט המחוזי בנצרת. הדבר הזה פוגע גם את תביעת המתארים לאותם הכפרים. בהעדר המתארים יש קשיים בבנייה, אפילו במקומות שמשרד השיכון מוכן לבנות למען התושבים הערביים.

אני שואל: באיזו מידה חוק זה צריך לתת גם פתרון לאותה שאלה שהיא די מסובכת ונוגעת למספר אזרחים די גדול?

שאלה שניה: אחד הדברים שאנחנו רוצים להשיג ע"י החוק הזה, זה איך להגיע להגדרה מהירה יותר של זכויות החוכר. אני שואל: באיזו מידה מינהל מקרקעי ישראל ומסלול המשפטים ערים לכך שאין עד היום חוק החכירה בישראל? זה נושא שנוגע למאות אלפי תושבים ואזרחים במדינה. הזכויות, החובות, של בעל הקרקע והזכויות והחובות של החוכר. השאלה אולי איננה נוגעת במישרין לחוק זה, אבל ללא ספק בעקיפים נוגעת. הייתי רוצה לדעת באיזו מידה מינהל מקרקעי ישראל או משרד המשפטים ערים לכך שהחוק הזה איננו קיים.

יש כמה סעיפים בחוק המכין אבל אין חוק מיוחד, ולדעתי החוק הזה דרוש.

הייתי מבקש לקבל את חוק רישום שיכונים ציבוריים משנת 1964.

ב. הלוי:
הייתי מבקש הסבר יותר יסודי על מבנה החוק והשתלבותו בתחיקה הקיימת של דיני מקרקעין מצד אחד ודיני תכנון מצד שני.

מצד אחד תכנון ובניה אינם עניין של קניין וזכויות במקרקעין, אלא עניין של משפט פומבי אדמיניסטרטיבי, של סדר ציבורי באיזורים. המדינה איננה קובעת בחוק זה את גבולות הקרקע של פלוני ואלמוני, כי זה עניין של דיני חוק מקרקעין. זו למעשה מפת מתאר, מעין צילום. אם לי שייך איזה מגרש, ולפי המפה צריכה שם להיות דרך, זה משעבד אותי. זכות הקניין הפרטית שלי סובלת מהוראת חוק התכנון והבניה שלפיו אני צריך לקבל רשיון כדי לבנות. גם פרצלציה זה עניין של חוק התכנון והבניה, אבל זה איננו נוגע לזכויות הקניין של הפרט.

יו"ר הוועדה הזכיר זכויות בפועל וזכויות הקיימות למעשה. אם זאת זכות קיימת, אפשר לכתוב זכות; ואם היא מפוקפקת וניתנת לערער, זו זכות קיימת למעשה, אבל אפשר לערער עליה.

אני מבקש הסבר על סעיף ההגדרות.

אין לי השגות אלא שאלות:

קרקע מוגדרת כמקרקעי ישראל. כל החוק מבוסס רק על מקרקעי ישראל. שאלת הבעלות לא יכולה להיות שנויה בפחלוקת. זה רק יחול על קרקע שהיא בבעלות המדינה, זה מתייחס לזכויות הניתנות ע"י מקרקעי ישראל. הייתי רוצה לקבל הבהרה יותר יסודית של הסטרוקטורה הכללית של החוק.

א. ספיר:
נכון שתאורטית המצב הרצוי היה שקודם כל יעשו תכנון שלם של מדינת ישראל, ואז להעביר זכויות בחלקות ברורות, רשומות וידועות על גבולותיהן. המציאות היא אחרת. יש לנו מציאות של מושבים וקיבוצים שיושבים על קרקעות שקבלו ממדינת ישראל. יש התחייבויות מצד המינהל כלפיהם, שכבוא העת, הזכויות שלהם תירשמה. יש להם זכויות בחוזים וצריך להסדיר את הרישום שלהם. המטרה שלנו בחוק זה היתה לשרת למעשה את חוק התכנון והבניה. אם חוק התכנון והבניה היה פועל לבדו, היו באים המתכננים ומחליטים שהדרך תעבור במקום מסוים בגודל מסוים, בית הספר צריך להיות על שטח כזה, ואולי גם איצטדיון לספורט וכל הדברים שחוק התכנון והבניה מטפל בהם.

אחר-כך היו רואים שצריך לשנות הרבה דברים ולשלם כל כך הרבה פיצויים
שזה היה בלתי אפשרי.

אנחנו ניצור חלקות חדשות לפי מצב הזכויות
של היום. חוק התכנון והבניה יישאר בתוקף. המפות שנעשה יוכלו
לשמש את מתכנני חוק התכנון והבניה.

ג. האוזנר: מה המצב בשטח, אפשר גם לקבל לפי
מפוי אווירי.

א. ספיר: רק מה שרואים, מלמעלה אני יכול לראות
שטח אחיד באופיו, וזה לא נותן לי שום
דבר, זה נראה כיחידה אחת, אבל למעשה הזכויות שונות.
אין מטרת החוק הזה ליצור זכויות חדשות
ולא לפגוע בזכויות קיימות.

ד"ר הלוי אמר שהחוק הזה חל רק לגבי
מקרקעין שהם מקרקעי ישראל. אין סמכות לחוק הזה לטפל במקרקע
שאינה רשומה על שם אחד משלוש הרשויות. אני אצטרך להשתמש בחוקים
הקיימים בארץ כדי להעביר את זה על שם מדינת ישראל. תנאי יסודי
הוא שהבעלות על הקרקע היא בידי אחת משלוש הרשויות של המדינה.
הזכויות שמדובר בהן, זה לא זכויות בעלות אלא הזכויות שמדובר
בהן הן אותן זכויות שמקרקעי ישראל העניקה לאחרים. זכויות
מקרקעין הן זכויות רשומות, ואלה לא רשומות. איננו רוצים
להגיד שהן לא קיימות. אלה חוזי חכירה, אבל אין חוזי חכירה
אם זה לא נרשם. החוזה הגה נרשם בטבו באותם המקרים שאפשר לרשום
אותו. אנחנו כותבים התחייבות לחכירה, ומוסיפים סעיף שבאותו
רגע שיהיה אפשרי, נעביר את זה לחוזה חכירה. כל זכות שאדם
טוען לה והיא רשומה אצלנו, נרשום כבעלות רשומה. אם לאדם יש
זכויות שהוענקו על-ידינו, קודם כל נרשום על שם מקרקעי ישראל
כי התנאי הוא שכל החלקות רשומות על שם מקרקעי ישראל. ואם יש
לנו חוזה חכירה עם מושב או עם איש או חברה, אנחנו רושמים חכירה
על שמו לפי החוזה שיש לו אתנו. הדברים שאינם קיימים בשטח -
מתבטלים. אנחנו נצלם את המצב כמו שהוא ונרשום את החלקות כמות שהן.

היו"ר י. גולדשמידט: היה טוב לו יכולנו לקבל מפה איך
מצטיירת הפעולה שהחוק רוצה לגרום לה.

המשך הדיון בחוק הזה נדחה.

הישיבה נסתיימה בשעה 11.00