

פרוטוקול מס' 210

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
מיום ב', ט' בסיוון תשל"ב - 22.5.72, שעה 9.00

נכחו:

חברי הוועדה:

י. גולדשמידט - היו"ר
ש.ז. אברמוב
י. ארידור
א. אנקוריון
מ. ביבי
ב. הלוי
א. עופר
י. קורן
י.ה. קלינגהופר

מזכירים:

א. ידין - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
ז. נגבי - משרד המשפטים
א. שפט - משרד הפנים
ב. רוזנבלט - משרד הפנים

מזכירת הוועדה:

ר. מלחי
ח. ביחן

רשמה:

חוק התכנון והבניה (רישום קרקעות חקלאיות -
הוראת שעה), תשל"א - 1971 (סעיפים 1 ו-3).

סדר היום:

אני פותח את הישיבה.

היו"ר י. גולדשמידט:

חוק התכנון והכניה (רישום קרקעות חקלאיות - הוראת שעה)

כפי שנמסר לי קיבלה הוועדה הסברים מפי מר ספיר ממינהל מקרקעי ישראל. אני מציע שנתחיל לדון בסעיפי החוק ונשלב בהם את ההסברים הטכניים.

סעיף 1

ז. נגבי: המרשם "כחוק המקרקעין זו הרשת הארגונית המנהלת את רישום המקרקעין.

ג. הלוי: זה מה שנקרא פעם טאבו.

ז. נגבי: למעשה יש שלוש דרגות: למטה הטאבו עם רשם המקרקעין העומד בראש לשכת הרישום; אחר-כך באים המפקחים באזוריים בהם כלולות מספר לשכות, ובראש כל המבנה גוזה של מרשם המקרקעין עומד הממונה על מרשם המקרקעין, מי שהיה פעם ה-"Director of land registration", שצריך להיות כשיר להיות שופט. אפשר להגיש ערר מרשם ומפקח לממונה, ומהממונה יש ערעור לבית המשפט המחוזי. זה המבנה של הרישום.

היו"ר י. גולדשמידט:

בסעיף 115 לחוק המקרקעין כתוב שר המשפטים יקים לשכות רישום ויקבע את אזור פעולתן, ובסעיף 1(א) להצעת החוק שלפנינו כתוב בהגדרת "אזור רישום" - שטח ששר החקלאות הודיע עליו ברשומות שהוא אזור רישום. אני מבין שיתכן כי שני הדברים לא יהיו זהים. על כל פנים שני דברים אלה נקבעים על-ידי שני שרים שונים, בלי חובת התייעצות ביניהם. אני מבקש הסבר מהו אזור רישום במובן חוק זה ואם הוא עשוי להיות שונה מאזור ששר המשפטים קובע אותו לצרכי לשכת רישום.

ז. נגבי:

אזור רישום מקרקעין של לשכה, שהוא החשוב ביותר בארץ מבחינת העבודה, זו תל-אביב. שם לא יהיה רישום לענין חוק זה, כי לא מתעוררת כמעט געיה של קרקעות חקלאיות, על כל פנים לא קרקעות חקלאיות הדורשות הסדר לענין זה. אזורי רישום יקים שר החקלאות באותם מקומות בהם קיימת אותה מפה לא מעודכנת ורוצים לקבוע מפה אחרת. אני מזכיר שוב שכל החוק חל על קרקע חקלאית של מינהל מקרקעי ישראל, היינו של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל. קרקעות חקלאיות פרטיות אינן קיימות בכלל לצורך חוק זה.

א. אנטוריון:

יש מספר דברים לא ברורים. אנו רואים שחוק זה הוא חלק מחוק התכנון והכניה, אבל מדובר על רישום, ומבחינה זו קשור חוק זה יותר לחוקים הנוגעים לרישום. בין השאלות שהוצגו בוועדה בישיבות קודמות הייתה השאלה מה הקשר בין ענין זה לבין חוק הסדר קרקעות, שהיה מכוון להסדרת ענייני הרישום לפי שיטה חדשה. אני מאד חושש מכפילות ואני שואל מה הקשר בין החוקים השונים כדי שלא נימצא מקלקלים ומוסיפים מבוכה למבוכה הלא מעטה הקיימת בתחום הרישום.

נאמר שהבעיה היא של הקרקעות החקלאיות השייכות למדינה, לרשות הפיתוח או לקרן הקיימת לישראל ושעליהן שולט מבחינה אדמיניסטרטיבית מינהל מקרקעי ישראל. אני יודע איזו מהומה קיימת דווקא בקשר לקרקעות עירוניות השייכות למדינה. שאלתי היא מה השוני ומה העדיפות מבחינה זו. זכויות של אנשים בהתיישבות קרובות לי מאד בדרך-כלל, אבל בכל זאת איני רואה מה השוני מבחינה זו בין קרקעות אלה לבין קרקעות עירוניות. אני חוזר ואומר שהרעיון היסודי של פישוט קרוב ללבי, אבל השאלה היא איך תהיה ההתייחסות לחוקים אחרים ובאיזו מידה יקל ההסדר המוצע בלי לפגוע ברישום שהוא דבר יסודי.

א. שפט:

מענה על חלק משאלת חבר-הכנסת אנקוריון ועל שאלת חבר-הכנסת הלוי מהישיבה הקודמת מדוע שילבו חוק זה בחוק התכנון והבניה. כשפתחנו את הדיון בהצעת החוק סיפרנו במקצת על תולדות החוק בשלבי הכנתו. לאמיתו של דבר לפי השקפת מינהל מקרקעי ישראל חוק זה היה צריך להיות עצמאי לחלוטין, דוגמת חוק יישום שיכונים ציבוריים. המגמה בחוק זה היא לצייר מצב קיים, כפי שהוסבר בשתי ישיבות קודמות, כדי לתקנו. מדובר כאן על קרקעות חקלאיות, במונח הזה שהן בידי מינהל מקרקעי ישראל, קרי שלושת הגופים שהם בעלי הקרקעות המנוהלות על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. בעיית הבעלות אינה מתעוררת בכלל - וזו תשובה חלקית לחבר-הכנסת אנקוריון - מאחר שהבעלות בכל מקרה היא בידי המדינה, במונח הזה, בידי רשות הפיתוח או בידי הקרן הקיימת לישראל.

א. אנקוריון:

יש גם ענין של חכירה לתקופה ארוכה.

א. שפט:

יש שאלה של חכירה לדורות, ואני מניח שרוב הרישומים לפי חוק זה יהיו רישומים של חכירה לדורות. זאת שאלה, אבל שכאן משלבים אנו את הנושא בחוק התכנון והבניה. כפי שאמרתי בראשית דברי אז יכולים היינו ללכת בשתי דרכים אלטרנטיביות: הדרך הנכונה היא הסדר חדש, וכפי שאני מבין ייתכן שבסייגים מסויימים היינו יכולים להגיע בדרך זו לתוצאות דומות, אלא שתהליך של הסדר ארוך יותר. יש כיום שתי מערכות הוראות בחוק התכנון והבניה, אבל זו המעניינת אותנו היא בפרק 3, סימן 5. בכל תכנית מפורטת לפי חוק התכנון והבניה אפשר לעשות היום רפרזלציה שלימה בתכנית ואגב התכנית של כל אזור בארץ. כלומר, אגב תכנון אזור אפשר לקבוע רפרזלציה שלימה, בין בהסכמה ובין שלא בהסכמה. יש, כמובן, הוראות נוספות על תשלומים פיצויים, על הידינויות ועוד, אבל הסעיפים המעניינים אותנו ברגע זה הם אלה האוסרים כי לאחר שהתכנית קיבלה תוקף ויש תסריט חלוקה לפי סעיף 125 לחוק התכנון והבניה (קורא את הסעיף) מעביהים הודעה לפי סעיף 125 להסדר קרקעות ומאז רושמים כל אותו האזור במרשם המקרקעין או בספרי האחוזה בהתאם לתכנית שקיבלה תוקף, עם החלקות החדשות ועם הזכויות החדשות. פירוש הדבר שעל-פי הוראות חוק התכנון והבניה אפשר לעשות רפרזלציה שלימה. סעיף 126 (קורא את הסעיף) דן בשעכודים. כאן רואים אנו שחוק התכנון והבניה מטפל ממש ברישום זכויות.

כמובן, בחוק התכנון והבניה יש מנגנון משוכלל יותר, כי שם מדובר גם על בעלויות ולא רק על חכירות לזמן ארוך. לכן כאשר הוצעה הצעת חוק זו לא הטרידה אותנו הבעיה שאנו עוסקים כאן ברפרזלציה. בעיה שכן הטרידה את משרד הפנים היתה שסוף כל סוף צריכים גם לארגן את התכנון בצורה מסודרת באותם מקומות. עד עכשיו בנו שם ללא היתר בניה ולא רשמו משכנתאות, כי לא היה על מה לרשום משכנתאות, ואם כבר מציעים הסדר מקוצר לפתרון הבעיה, צריכים לפתור אותה על שני צדדיה, היינו שאפשר יהיה לצייר פעם את המציאות באותם מושבים ושאפשר יהיה, לפחות במסגרת תכנית רישום זה, להוסיף חדר לבן שגדל, כי עד עכשיו אי-אפשר היה להוסיף על-פי דין חדר לבן שגדל.

א. אנקוריון:

אבל מדוע ענין הוספת חדר מענין רק את אנשי ההתיישבות? מה על האחרים?

א. שפט:

הרשה נא לי לצמצם את הדין לאותה בעיה העומדת לפנינו.

י. ארידור:

אם הפתרון כל כך טוב, מדוע לא ייהנו כולם ממנו?

א. שפט:

אותה תכנית שמפקידים כאן היא בין היתר גם תכנית תכנון כל עוד אין תכנית תכנון טובה יותר, וזה כתוב בסעיף 4 להצעת החוק.

ב. הלוי:

מה נוגע לבניה בהצעת חוק זו?

א. שפט:

ייתכן שאין זה בא לידי ביטוי בצורה
הברורה והבהירה ביותר, אבל הלוונה
היא שאותה תכנית רישום, המציירת כרגע את המציאות במושב, תשמש
לצרכי רישום בספרי האחוזה בחכירה לדורות ותשמש תכנית תכנון ובניה
זמנית לאותו מושב. אלה שתי המטרות של תכנית זו. אם תאמרו שהסדר זה
אינו היפה או האידיאלי ביותר, אני נוטה להסכים אתכם, אבל השאלה
אינה אם הסדר זה הוא היפה או האידיאלי ביותר, אלא שהזמן לוחץ, ואם
עד 1965 לא הטרד אותנו יותר מדי האספקט התכנוני כי המדינה בנתה
ומכוח סעיף 42 לפקודת הפרשנות לא היתה זקוקה להיתרי בניה, הרי
החל מ-1965 גם המדינה כפופה לחוק התכנון והבניה והמצב הוא כמעט
ללא נשוא, שהרי יש הלכה ואין מורים כן, ואנשים בונים חדרים נוספים
דאינם מבקשים היתרי בניה.

י. ארידור:

זה המצב ביפו.

ז. מגני:

לגבי יפו יש כבר חוק שנתקבל ב-1964
ושנמצא בחיקים של חברי הוועדה: חוק

רישום שיכונים ציבוריים.

א. שפט:

ברגע זה עוסקים אנו בתחום מוגדר, צר
וענייני מאד: הרישום המושבי, ואולי
גם הרישום הקיבוצי, ותו לא. אם הטענה היא שיש בעיות אחרות, ברצוני
לומר כי בהזדמנות חגיגית זו איננו מציעים לפתור אותן. מה שמוצע
עכשיו זה בסך הכל רישום מושבי, ורישום לגבי אותם מושבים שהם על
אדמת אחד משלושת הגורמים המרכיבים את מינהל מקרקעי ישראל.

ש. ז. אברמוב:

מדוע זה חל רק על המושבים ולא על
הקיבוצים?

א. שפט:

זה, כפונן, יכול לחול גם על קיבוצים.
הבעיות חמורות בעיקר לגבי מושבים.
הבעיה של רישום משכנתאות על חכירה לדורות כמעט אינה מתעוררת
בקיבוצים. הבעיה היא שהמושבניק לא היה יכול עד עכשיו לקבל משכנתה,
כי לא היה על מה לרשום אותה, וכך לא היה יכול לקבל היתר בניה
לחדר נוסף בשביל בנו הגדול. המציאות לכופה הסדר באספקטים אלה.

נכון שיש אלטרנטיבות בחוק הקיים.
אילו היינו הולכים בדרך הארוכה של חוק התכנון, היה צורך להכין
תכנית לכל אחד מהמושבים האלה, אלא שכאשר עוסקים בתכנון עוסקים
בדרך כלל בתכנון לטווח ארוך ויש צורך להכין פרוגרמות, חומר רקע,
להעביר את זה לוועדות המחוזיות, לשמוע התנגדויות, לקיים דיונים.
איני אומר שזאת דרך לא נכונה, אבל זו דרך ארוכה כשמדובר על מספר
ניכר של מושבים. לכן היה לחץ למצוא דרך קצרה יותר, ומאחר שיש
הדואליות של האספקט הרישומי והאספקט התכנוני שולב החוק שלפנינו
בחוק התכנון והבניה. ברצוני לומר לחבר-הכנסת אנקוריון, שאין כאן
רק אספקט של רישום. הרי אי-אפשר לפתור את מחצית הבעיה ולהשאיר
את המחצית השנייה בלתי פתורה. לכן זה שולב בחוק התכנון והבניה.
בזה ניסיתי להראות מה הקשר בין חוק זה לבין חוק התכנון והבניה.

ב. הלוי:

לפי האמור בסעיף 1(א) זה יהיה חלק
בלתי נפרד מחוק התכנון והבניה, ולי
לא ברור כלל איך זה נכנס לחוק התכנון והבניה.

א. שפט:

הרי אותה תכנית שוועדה זו תקבלי
בסופו של דבר נכנסת בינתיים להיררכיה
של התכניות לפי חוק התכנון והבניה והיא תשונה על-פי תכניות תכנון.
מה שעושים כאן ציור המציאות. נותנים למציאות זו כוח לצרכי
רישום וכוח ביניים לצורך תכנון. מאחר שיש עסקו כאן בפרוגרמות נאמר
בסעיף 4 להצעת החוק, שאם יתכנו תכנון לטווח ארוך לגבי המושב,
כי אז אותה תכנית תהיה עדיפה. התכנית שעליה מדובר כאן, ואני
קורא לה "פסקו-תכנית" או "תכנית מיקומית" המבוססת על תכניות
מוכנות בעת הקמת המושב ועל המציאות הקיימת.

ב. הלוי:

הייתי מבטל בכלל את סעיף 1(א), כי חוק זה יכול להיות חוק בפני עצמו. אנו יודעים כבר שחוק זה צריך להשתלב לפחות בשני חוקים שונים, כלומר, לא רק בחוק התכנון והבניה, אלא גם בחוק המקרקעין. אם כן, מדוע לשלב אותו בחוק אחד ולא בחוק האחר? זה לא נראה לי, מה גם שהסבר לנו בפעם הקודמת כי עיקר מטרתו של החוק לרשום בפעם הראשונה זכויות חכירה שאי-אפשר היה לרשום אותן עד עכשיו, ועל כן גם אי-אפשר היה לתת מסכנתה בעלת תוקף, שהרי לפי חוק המקרקעין אין תוקף לשום מסכנתה אלא אם היא רשומה. זה בגלל לא שייך לחוק התכנון והבניה, אלא העיקר הוא חוק המקרקעין. בעקבות ההסבר שקיבלנו מתעוררת שאלה נוספת - בסעיף 1(ב), בהגדרה של "בעל זכות כתוב נקרקע חקלאית - הרשום במרשם כבעל זכות באותה קרקע חקלאית". הלא רוב בעלי הזכויות שצויינים להירשם לפי חוק זה אינם רשומים עדיין בשום מקום רשמי, חוקי, וכפי שנאמר לנו מטרת החוק להבטיח זכותו של האיש על-ידי רישום מתאים, ביחוד כדי שהבנק יוכל לתת לו מסכנתה ולרשום את המסכנתה. אם כן, ההגדרה של "בעל זכות כפי שהיא מובאת בהצעת החוק טעונה הסבר.

אני מבין שיש כאן ענין של פרצלציה וזה נובע לתכנון, אך אינני רואה בהצעת חוק זו שום מלה בדבר בניה. האם אפשר להוסיף חדרים ולקבל רישויות לבניינים לפי חוק זה? לדעתי, זה קשור יותר לחוק המקרקעין מאשר לחוק התכנון והבניה.

י.ה. פלינגהופר:

על כן גם בחוק שיכונים ציבוריים יש התייחסות רק לפקודת העברת קרקעות שהיתה לפני פרק ט' לחוק המקרקעין.

ב. הלוי:

אם כן, יכול להיות שמכיוון איחוד מגרשים וחלוקה נובע חוק זה לחוק התכנון והבניה, אך זה לא העיקר, אלא זה שני במעלה. כלומר, אם לקשר חוק זה עם חוק אחר, אפשר היה לקשר אותו עם חוק המקרקעין, אולם אני מציע לא לקשר אותו פורמלית עם שום חוק אחר אלא להעמיד אותו בחוק בפני עצמו, והייתי קורא לחוק כזה "חוק רישום קרקעות חקלאיות של מינהל מקרקעי ישראל (הוראת שעה)". אשר למלים "הוראת שעה", כולנו יודעים שלמעשה אין דבר יציב יותר מאשר הוראת שעה. הרי חוק זה יתחיל רק בעוד שנתיים ואחר-כך יבואו העדריים. ברור שזה יהיה ענין לשנים רבות. אינני מציע למחוק מלים אלה, אך עלינו לדעת שלמעשה זאת לא תהיה הוראת שעה אלא חוק לעשור שנים.

הסעיף העיקרי הוא סעיף 3 האומר בין היתר "ותפרט את הפעולות שיש לעשותן". מה הן פעולות? הכוונה רק לחלוקה, איחוד או חלוקה מחדש, ולא לשום דבר משפטי. כלומר, זה רישום של החלקות הקיימות דה-פקטו, ואם יש בניגוד עם רישום קודם, כרוך בכך אולי ענין של חלוקת המגרש מחדש או איחוד של כמה מגרשים.

ה. נגרי:

זה מתן הכרה דה-יורה למצב דה-פקטו.

ב. הלוי:

העיקר הוא שבעלי חכירה לדורות צריכים להיות רשומים. היכן הם יירשמו, בפנקס מיוחד או בפנקס מרשם המקרקעין לפי חוק המקרקעין? כפי שהוסבר לנו בעל-פה אנשים אלה צריכים לקבל בפעם הראשונה רישום בעל תוקף חוקי של החלקה שהם חכרו במקום שיהיה להם רק חוזה אובליגטורי ביד, ועל סמך הרישום הזה אפשר יהיה לרשום גם מסכנתאות וגם שיעבודים. אם זו הכוונה, זה צריך להאמר באופן ברור בחוק, ולדעתי, זה קשור מעט מאד לחוק התכנון והבניה. אני מציע שחוק זה יהיה חוק בפני עצמו וישקף בסעיפיו האופרטיביים את הכוונה כפי שהיא משתקפת בטווא להצעת החוק.

י.ה. פלינגהופר:

אני שוב חוזר על השאלה לשם מה צריך חוק זה להיות חלק מחוק התכנון והבניה. אני חושד ביועצים המשפטיים הנכבדים שקודם הכינו טיוטה אחרת של הצעת החוק ואחר-כך הכינו את הטיוטה שלפנינו והשאירו דברים שהתאימו לטיוטה הקודמת, אבל אין מקומם בזו שלפנינו. על כל פנים בהצעה שלפנינו אינני רואה כל משמעות לקביעה ש"חוק זה יהיה, לכל ענין, חלק מחוק התכנון והבניה", כי את היחס המהותי של חוק זה לחוק התכנון והבניה קובעים בסעיפיהם מסווייטים של החוק עצמו. בסעיף 2 להצעת החוק קמה צריפות

י.ה. קלינגהופר:

לדוראה זו על פני כל דין, לרבות חוק התכנון והבניה. אגב זה קצת צורם את האוזן כשקוראים את 1(א) ואחר-כך את 2, שהרי בסעיף 1(א) נקבע כי חוק זה הוא חלק בלתי נפרד מחוק התכנון והבניה, ואחר-כך בא סעיף 2 ואומר "על אף האמור בחוק התכנון והבניה - וחוק זה הוכרז עליו כעל חלק מחוק התכנון והבניה - ובכל דין, ירשום הממונה על המרשם פעולות... לפי שנקבע בתכנית רישום מאושרת לפי חוק זה או על פיה". אילו כתבתם לפחות "על אף האמור בשאר ההוראות של חוק התכנון והבניה", אפשר היה להבין זאת, כי הלא חוק זה לפי כוונתכם הוא חלק בלתי נפרד מחוק התכנון והבניה. גם מבחינה זו הייתי מוותר על הכללה פורמלית של חוק זה בתוך חוק התכנון והבניה. אולם גם מלבד זה איני רואה כל תועלת בהכללה זו.

ההתאמה עם חוק התכנון והבניה שאתם

רוצים להשיג באה לידי ביטוי בעיקר בסעיף 4. אם ענין ההתאמה בא סעיף 1(א) לידי ביטוי בסעיף 4, מה הצורך בהכרזה בסעיף 1(א)? בסעיף 2 אתם נותנים עדיפות לחוק זה על פני חוק התכנון והבניה ובסעיף 4 אתם קובעים שזו בעצם תכנית לפי פרק ג' של חוק התכנון והבניה הדין בתכניות, אלא אם לאחר התכנון הסופי תבוא קביעה תכנית לפי חוק התכנון והבניה ואז תהיה עדיפה על פני רישום זה. אני סבור שזה רק יבלבד ועל כן אני מציע למחוק את סעיף 1(א).

מה שמסעות הכפיפות של סעיף 1(א)

להגדרות המובאות ב(ב)? אין כאן צורך במשמעויות המונחים הכלולים בחוק התכנון והבניה ואפשר להציג את ההגדרות המוצעות כאן כהגדרות העומדות בפני עצמן. מה פירוש המונח "איזו הגדרה של אזור רישום", בעל זכות המינהל, המרשם, פעולה, או קרקע סופיעה בחוק התכנון והבניה? אם ניקח דווקא את פרק ג', סימן ז' בחוק התכנון והבניה המתייחס לחלוקה, איחוד וחלוקה מחדש, נראה שיש מדובר במגרשים, בכלל לא בקרקעות. אם כן, מה צורך לכתוב בכפוף?

אגב, יש לא מעט בלבול במונחים.

חוקים המדברים על "קרקע" ו"קרקעות". בחוק המקרקעין מדובר על "מקרקעין" וחוק התכנון והבניה מדבר בענין הפרצלציה לא על קרקעות ולא על מקרקעין אלא על מגרשים. לכן אין כאן צורך בכפיפות. זה לא ישפיע על המונחים המופיעים בחוק התכנון והבניה. מקריאה לא כל כך יסודית של חוק זה דומני שרק בדבר אחד יש לו קשר עם חוק התכנון והבניה, וכוונתי להגדרה של "רשות מקומית". אם רוצים להגדיר רשות מקומית, אפשר להגדיר אותה בחוק זה ולוותר על הפרוצדורה המסורבלת מאד של הכפפת המשמעויות האלה לחוק העשן. עד כמה שאני מכיר את חוק התכנון והבניה איני רואה כל טעם לשלב בו את החוק שלפנינו, גם לא מבחינת המינוח. להיפך, הייתי אומר שיש לנסח הגדרות אלה כהגדרות העומדות בפני עצמן ולייחס אותן לענין שלפנינו.

ש.ז. אברמוב:

הרקע לחוק זה הוא קיומם של מושבים

שזכויות החוכרים בהם לא נרשמו עדיין ומשום כך אינם יכולים לקבל משכנמאות ולעשות פעולות אחרות שבעל חוזה חכירה לדורות יכול לעשותן בדרך כלל. חוק זה בא, כפי שאני מבין, כדי להקל על אנשי המושבים שזכויותיהם כחוכרים לא נרשמו בחוק.

א.שפט:

- בין היתר.

ש.ז. אברמוב:

אם כך הדבר, הרי כוונת חוק זה לעשות סטלמנט מזורז, כי לו היה נעשה סטלמנט באותו אזור, חוק זה היה מיותר לצלוטיין. כלומר, בהיעדר סטלמנט דרוש חוק זמני.

ז.נגבי:

יש כאן רק תכנון מזורז. אין מכינים סטלמנט של זכויות, אלא רק עושים

חלוקה, איחוד וחלוקה מחדש, וזאת כדי שאזור יהיה לרשום אחר-כך את הזכויות.

ש.ז. אברמוב:
מי כמוך יודע שלפני עושים את הסטלמנט עושים את המדידה (survey). כאן עושים את הסטלמנט על סמך חוק התכנון והבניה, אבל במהותו אין זה משנה את העובדה שיש בחוק זה מאמץ לבצע סטלמנט זמני כדי שאפשר יהיה לרשום החזקתם כבעלי זכות בקרקע שהם מחזיקים בפועל, כלומר, לצייר את המצב. אם כן, חוק זה צריך להיות צמוד לסטלמנט וצריך להאמר שזה חוק סטלמנט זמני, ולא חוק תכנון ובניה, ולדבר זה יש גם תועלת מהותית ביותר. אם כן, הצעת הראשונה היא לקרוא לחוק זה בשמו הנכון: חוק סטלמנט זמני, על מנת שיהיה ברור שהזכויות שנרשמו עשויות עוד להשתנות כתוצאה מהסטלמנט הסופי.

לגבי סעיף 1(ב), אם כתוב בהגדרה של "בעל זכות" שזה בעל זכות הרשום במרשם בעל זכות באותה קרקע חקלאית, מה באו חכמים לתקן? הרי כל החוק מיועד לאנשים בעלי זכות חקלאית אינה רשומה במרשם. אם כן, ההגדרה של "בעל זכות" נוגדת למעשה את מטרת החוק. צריך לומר "בעל זכות" - מי שטוען לזכות וזכותו אינה רשומה.

בסעיף 7(א) כתוב ועדת התיאום תאפשר למעוניינים בתכנית רישום, שאינם בעלי זכות, להשמיע טענותיהם... אלה האנשים שלמענם מחוקקים את החוק וכאן הם מופיעים כיוצאי דופן - נאמר שיוכלו להשמיע טענותיהם, ולא נאמר אילו טענות ולפי איזה חוק תתייחס ועדת התיאום לטענות שישמיעו. אם אנו הולכים לפי חוק הסטלמנט, הרי בחוק הסטלמנט יש הודאות האומרות שלא צריכים לנהוג לפי חוק המקרקעין אלא יכולים להתחשב בזכויות שביושר, בזכויות הנובעות מהתישנות. חוק הסטלמנט נידון מערכת חוקים היכולים לקבוע אם אדם זכאי לתבוע זכות ממניימת.

אם כן, אני סבור שבעל זכות לענין זה צריך להיות מי שטוען לזכות וזכותו אינה רשומה. שנית, כל הזכויות צריכות להיקבע לפי חוק הסטלמנט עצמו. אם זה יתקבל, תהיה לכך משמעות רבה גם לגבי סעיפים בחוק זה שנועדו להביא לידי ביצועו.

ז. נגבי:
אסביר מדוע סוכם שחוק זה יהיה חלק מחוק התכנון והבניה. בדברי חבר-הכנסת אברמוב יש אי-הבנה. ייתכן שצריך היה לחוקק חוק מזורז להסדר זכויות, אך כאן לא באים לעשות זאת אלא קובעים תהליך מזורז לחלק ראשון של הסטלמנט. הסטלמנט קובע גבולות של חלקות, לפי הן שייכות, מה הזכויות לגבי כל חלקה, והטוענים צריכים להוכיח את הדבר, ואם אינם מצליחים להוכיח זאת, שייכת החלקה למדינה. אם תעברו על כל החוק שלפניכם לא תמצאו דבר על כך שוועדת התיאום קובעת של מי הזכות. מה שקורה כאן הוא זה: יש הטועני ישובים אשר קמו על קרקעות שהחלקות שלהם היו שונות לפני קום המדינה. אלה היו חלקות של מושע כפרית, של ישובים ערביים, והאנשים שישבו בהן נטשו אותן. הקרקע עברה לאפוסטרופוס, לרשות, והושבו עליה מושבים וגם קיבוצים. במקום אותה מפה שהייתה קיימת קודם - וראינו אותם פסים ארוכים במפה שהביא מר ספרד בישיבה הקודמת - יש עכשיו על המפה שונה לגמרי: קורה שחבר מושב יושב בכלל על מספר חלקים של מספר חלקות ישנות, והרישום במצב זה הוא בלתי אפשרי כי הוא צריך להיעשות על שבריים של חלקות ישנות. במקום זה רוצים עכשיו לחשוב את החלקה שלו. הוא הדין בקיבוצים שהתיישבו על חלק גדול הכולל חלקים של מספר כפרים, ומה שבא חוק זה לעשות הוא להסדיר את המפה מחדש, לתת את התשתית לרישום, לאפשר לעשות חלוקה, איחוד וחלוקה מחדש ובהתאם לכך לרשום את החלקות בטאבו.

ב. הלוי: על שם מי?

ז. נגבי:
- על שם האיש שיוכיח זאת. הרי אחל משלושת הגורמים המרכיבים את המינהל כבר רשום כבעל הקרקע ואותו ירשמו מיד, אלא שהוא ירשם בחלקות אחרות מאלה שהיו עד עכשיו. אם האיש יראה את החוזה ולא תהיה התנגדות, יתנו מידם המקרקעין את החלקה, ואם יש התנגדות, יילכו הצדדים לבית המשפט. ועדת התיאום עושה מה שעושים מוסדות התכנון. היא קובעת חלקות, גבולות, דרכים, מבצעת חלוקה, איחוד, חלוקה מחדש, ולכן היא נראה שחוק זה צריך להיות קשור עם חוק התכנון והבניה.

ז. גבאי:

באופן תיאורטי אפשר היה לחכות לסטלמנט. הבעיה היא שאנו רוצים לעשות זאת בצורה מזורזת. אנו יודעים שהסטלמנט מתנהל באיטיות. כאן חשבו שרצוי ליצור גוף מיוחד אשר יסדיר לפחות את המפה החדשה בתהליך מזורז.

מספר מלים לשאלה מדוע דווקא קרקעות של המינהל ולא קרקעות חקלאיות בכלל, ילא קרקעות פרטיות. שאלה שניה מקבילה היא מדוע מדובר רק על קרקעות חקלאיות ואין מזכירים גם קרקעות עירוניות. לגבי קרקעות פרטיות השאלה אינה מתעוררת בצורה אקנטית. כל הבעיה היא שגושים ענקיים של קרקע עברו לידי הלאום - היום המינהל, ולא התחשבו בגבולות. קרקע פרטית שהיא קרקע פרטית עד היום הגבולות בה נשארו כמות שהם ולא נשתנו, על כל פנים לא בצורה בולטת כל כך. לגבי קרקע עירונית, ועדה זו והכנסת כבר קיבלו חוק רישום. שם נוצרה הבעיה על-ידי שבנו ללא התחשבות בתכנון, וזה אסור בעיקר לגבי המדינה שלא היתה קשורה. לכן מדבר החוק על שיכונים ציבוריים. משרד השיכון בנה למעשה ללא התחשבות בתכנון, ואי-אפשר היה לרשום את השיכונים האלה, כי פקודת העברת קרקעות אסרה לרשום בלי אישור ועדת התכנון וכן חוקי התכנון, וכך עמדו בניינים על שכרי חלקות ללא כל התחשבות בתכנון. ואז בא חוק רישום שיכונים ציבוריים, שאגב גם הוא היה בוועדה זו בשנת 1964 ויצר אפילו מוסדות מקבילים לאלה הנזכרים בחוק שלפנינו. נוסח אותו חוק שונה במקצת כי הוא השתלב בשני חוקים שהוחלפו בינתיים: פקודת בנין ערים ופקודת העברת קרקעות. מובן שלגבי קרקעות עירוניות מצאה השאלה את פתרונה.

א. ירינו:

אני חושב שתמצית ההסברים לגבי חוק זה היא שפחליפיים מפה קודמת במפה חדשה. היתה מפה שנוצרה בעקבות התפתחות הסטורית וכיוון שחל בה שינוי רוצים עכשיו שהקרקעות יירשמו לא לפי המפה הקודמת אלא לפי המפה החדשה. המפה החדשה מבטאת את סך הכל ההחלטות של המדינה. זו האחרונה החכירה אדמות שהיו שייכות קודם לכן לערבים - לקיבוצים ובעיקר למושבנים. אין כאן ענין של סטלמנט, כי אין מסדרים זכויות אם היה כבר סטלמנט. חוק זה חל גם על שטחים בהם היה סטלמנט וגם על שטחים בהם לא היה סטלמנט. ענין הסטלמנט אינו נפגע כאן, כי אם הוא נעשה כבר, הרי שכבר נעשה. עכשיו פחליפיים את המפה, ואם טרם נעשה, הוא יבוא אחר-כך ובאותם חלקים בהם רישום הביניים בסדר הוא יהיה פשוט מאד.

אשר למקומו של החוק, יש למעשה שלושה חוקים התובעים שהוא יושלב בהם: חוק התכנון והבניה, חוק המקרקעין, כי זה ענין של רישום, וחוק זכויות ההסדר. אני חושב שהפתרון הפשוט ביותר הוא זה שאציע חבר-הכנסת הלוי, היינו לא לשייך חוק זה לשום חוק אלא לנסח אותו כחוק העומד בפני עצמו כמו החוק מ-1964. אם צירוף חוק זה לחוק התכנון והבניה קשור בכך ששר הפנים יהיה ממונה על ביצוע החוק, מפילא כבודו מונח בחוק זה בסעיף האחרון האומר ששלושה שרים פטוונים על ביצוע החוק, ביניהם שר הפנים, ולענין זה לא משנה לא שם החוק ולא האמור בסעיף 1. אם כן, אני סבור ששם החוק והשיוך הפילולוי של חוק זה לחוק התכנון והבניה אינם העיקר. לדעתי, לא היה שום קושי לקרוא לחוק זה: חוק רישום קרקעות חקלאיות. גם לא הייתי מוסיף את המלים "הוראת שעה", כי כולנו יודעים שסידורים זמניים אלה פטווכיים מטבעם, כמו החוקים העותומניים הזמניים שעד היום חיים אנו לפיהם. חוק זה הוא גם לא חוק של הוראת שעה; הוא חוק המסדיר את הרישום, אלא שרישום זה יכול להשתנות אחר-כך בתהליכים נוספים. על כל פנים אין החוק צריך להידר כלול בפקודת החוק התכנון והבניה, ובדרך זו תיפתר גם השאלה שהתעוררה לגבי סעיף 1(ב), כי החוק עצמאי וראי שהוא ינוסח אחרת, כולל ההגדרות.

לפונן, העיקר אלה החוכרים הלא רשומים היום, וכשהחלקות יהיו רשומות לפי החוזים, תיווצר מפה חדשה על אותה חלקה שנוצרה כתוצאה מהחזקה הזו יירשם בעל החזקה בתור חוכר או חוכר לדורות או בתור בעל זכות אחרת שקיבל מאחת משלוש הרשויות הפרכיבות את המינהל.

ב. הלוי:

אני מבין שרישום הזכות ייעשה על-ידי המנהל ובלשירות

היו"ר י. גולדשמידט:
כפי שאני מבין את הדברים, אם יבוא
כיום בעל חוזה, אין לתובת שתסכים לרשום
זכותו לפי החוזה. לאחר שיהיה הרישום תהיה לו כתובת.

ב. הלני:
כפי הכתובת ~~עדינה~~ לי שרישום זכויות
זו פעולה דו-צדדית רגילה. אם
הולך לסאבו ואומר כי במדינה רשומה כבעלת-כל הגוש ואין ערעור על כך
שהחלקה הוחכרה לו ועל כן יש לרשום אותו. אני מדבר בזה על הבעל
כפועל, על החוכר.

ו. נגבי:
זה צריך להיות וולונטרי.

א. שפט:
איני בטוח בכך.

א. ידני:
הייתי מהסס בפתן חשובה לשאלה זו.
בקודה זו אינה כל כך ברורה לי בשלב
זה, אבל ענין המיפוי וראי שהוא ברור.

היו"ר י. גולדשמידט:
אני וראי לא מתעלם מההצעות שהועלו
כאן, אבל אני מציע שבשלב זה נתתיחס
לחוק כפי שהוא מונח לפנינו ולא נכריע היום בהצעות שהועלו, כי אני
סבור שהדברים יתלכנו עוד יותר כשנראה את דרך הפעולה וכשנתייחס
קודם לסעיף 3. נשאר לעת עתה את ההגדרה הפדוייקת של סעיף 1 וגם
של סעיף 2 ונעבור עכשיו לסעיף 3.

סעיף 3

היו"ר י. גולדשמידט:
האם אזור רישום יהיה בדרך-כלל התחום
המוחזק היום על-ידי קיבוץ או על-ידי
מושב ותו לא?

א. שפט:
זאת הכוונה.

היו"ר י. גולדשמידט:
כלומר, מה שמעבר למושב לא יהיה אזור
רישום, ובזה יהיה ההבדל בין אזור
רישום כמשמעות חוק זה לבין אזורים של לשכות רישום לפי חוק המקרקעין.
האם זה מחייב שאזור רישום יהיה רצוף או שיכול להיות שלא יהיה רצוף?
האם הכוונה היא שלשם תועלת הפעולה הזאת יהיה אזור רישום בלתי רצוף?

א. ידני:
הבנתי שהכוונה בעיקר לאותם אזורים
בהם הטפה הישנה שונה מאד מהטפה הנוכחית.
יכול להיות שלמושב יש מרחב גדול ושם ענין הרישום אינו מתעורר, כי
יש כבר חלקות מורדות ורשומות. אין הכוונה דווקא לרכוש של מושב אחד,
אלא לאזור מסויים שיש בו קרקעות של יותר ממושב אחד.

ב. הלני:
אזור רישום זו יחידה גיאוגרפית.

א. ידני:
כן, ולא דווקא יחידה של רכוש.

א. שפט:
צריך לשאול בנדון את איש המינהל.

י. ה. קלינגהופר:
אני גם מבקש שתובהר השאלה מדוע דווקא
שר החקלאות הוא הקובע את הרישום.
אולי זה צריך להיות גורם אחר ולא שר החקלאות.

היו"ר י. גולדשמידט:
אם האזור הוא אזור גיאוגרפי, ייתכן
שיש גם אדמות לא חקלאיות בתוך אזור זה.

א. ידני:
הלא כל הסידור חל רק על קרקעות
חקלאיות.

היו"ר י. גולדשמידט:
מה באה לומר המלה "למעשה"? האם הכוונה
למי שיושב על הקרקע, מי שטוען לזכות
על הקרקע או מי שיש לו חוזים או זכויות חוזיות על אותה קרקע?

ב. הלוי:
גם אני מבין מה נכונת המלים "לפי
הקיים". לפי איזה מצב קיים?

היו"ר י. גולדשמידט:
אם נאמר "ותפרט את הפעולות שיש
לעשותן לפי הקיים", הרי הפעולה היא
חלוקה, איחוד או חלוקה מחדש של קרקע חקלאית, כלומר ציור המפה
החדשה לעומת הישנה. זה תואם את ההגדרה שבסעיף 1(ב). כמו כן כתוב
בסעיף 3(א)(1) "וביניהן את הפעולות הדרושות לגבי דרכים ושטחים
ציבוריים פתוחים, שיירשו על שם המדינה". וכיום על שם מי הם רשומים?

א. שפט:
- על שם אחד משלושת הגורמים המרכיבים
את המדינה.

היו"ר י. גולדשמידט:
והמדינה אינה ביביהם?
א. שפט:

מ. רוזנבלט:
לפי פקודת הסדר קרקעות כל קרקע שאין
לה בעלים רשומה על שם הנציב העליון

היו"ר י. גולדשמידט:
מהם שטחים ציבוריים פתוחים שאינם
בתוך רשות מקומית?

א. שפט:
שטחים ציבוריים הם, למשל, הגנים.
זו טרמינולוגיה מקובלת מאד לפי חוק
התכנון והבניה.

היו"ר י. גולדשמידט:
לפי זה כביש בתוך המושב יהיה על שם
הרשות המקומית, אבל השטח הציבורי
הפתוח יהיה על שם המדינה. שאלתי היא כיצד יירשמו חלק מהאדמות האלה
על שם המדינה וחלק על שם הרשות המקומית. הדרכים הפנימיות יירשמו
על שם הרשות המקומית, ואילו שטח ציבורי פתוח, גם אם הוא בתוך המושב,
יירשם על שם המדינה.

א. שפט:
הכוונה היא שהחזקת הדרכים הפנימיות
תהיה על חשבון הרשות המקומית.

היו"ר י. גולדשמידט:
על שם מי יירשם מגרש הספורט?
א. שפט:
- על שם המדינה.

י. ה. סלינגהופר:
כתוב "את הפעולות הדרושות לגבי
דרכים". פעולה זו חלוקה, איחוד או
חלוקה מחדש, והרש דרכים אין מחלקים ואין מאחדים.

ז. נגבי:
יכול להיות שבמקום בו רשומה היום דרך
היתה פעם גינת ירק של מישהו.

מ. רוזנבלט:
כשלוקחים תכנית פיתוח לפי חוק התכנון
ומעבירים את הדרך הפנימית במקום אחר
גם אז זה נשאר על שם הרשות המקומית. אגב, דרכים זו אחת הבעיות הקשות.

היו"ר י. גולדשמידט:
קשה להתקדם בדיון זה בלי לראות על גבי
מפה כיצד משתקפת המציאות. בישיבה
הבאה בענין זה נשתדל שישתתף פר ספיר מפינהל מקרקעי ישראל כדי שהדיון
יהיה מעשי בתכלית.