

תיחום הסמכויות בבעיית המדיניות הקרקעית

(הבהרות ובירורי דברים)

הייתי מבקש להעיר כי בישיבה שא-
ליה מתייחס מר קסוטו בהערותו, כיהן
כיו"ר מר ז. צור ובסכמו את הנושא
קבע: "...מר אונא אמר שהוא עומד
לפנות בבקשה כזאת ליועץ המשפטי
לממשלה. אני מבקש לרשום זאת..."

מיד לאחר הישיבה מיום 17 בינואר
1977, פניתי במכתב אל מר אונא ובי-
קשתיו להודיעני אם קיבל חוות דעתו
של היועץ המשפטי לממשלה. ואמנם,
בתאריך 13 במרס 1977, נשלחה אלי
חוות הדעת האמורה, כשהיא מלווה
בהערותיו של מר אונא.

הריני מתכבד לשגר אליך את חוות
דעתו של פרופ' ברק, היועץ המשפטי
לממשלה, והערותיו של מר אונא.

ב) חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, פרופ' א. ברק

אם הבינותי אל נכון מה שאלתו של
מר אונא, מוסבת היא על היחס בין
המדיניות הקרקעית הנקבעת ע"י מר
עצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות
ההפקעות הנקבעת לפי פקודת הקרק-
עות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. הר-
איל והשאלה מנוסחת באורח כללי, לא
אוכל להשיב עליה אלא באורח כללי
בלבד.

אחת הבעיות החשובות, העומדות
בפני המדיניות הקרקעית בישראל, היא
התיחום הברור של סמכויות ממלכ-
תיות אחרות כגון משרדי האוצר, הפ-
נים, השיכון וכיו"ב.

בהקשר לבעיה זו, מביאים אנו להלן
את שלושת המסמכים הבאים:

א) המכתב שנשלח ב-23.3.77 ע"י
עו"ד ב. ש. חריפאי, מזכיר מוע-
צת מקרקעי ישראל, לשר החק-
לאות א. אוזן;

ב) חוות דעתו של פרופ' אהרון
ברק, היועץ המשפטי לממשלה,
המובא במכתבו מה-9.9.76 לח-
בר הכנסת שמחה פרידמן;

ג) מכתב אשר נשלח ב-13.3.77 ע"י
משה אונא, חבר מועצת מקרקעי
ישראל, לעו"ד ב. ש. חריפאי.

א) מכתבו של עו"ד ב. ש. חריפאי לשר החקלאות

בישיבת המועצה, שהתקיימה ביום
17 בינואר 1977, העיר מר קסוטו, כי
כבר בישיבה מיום 8 באוגוסט 1976,
התעוררה השאלה לגבי סמכויות מינ-
הל מקרקעי ישראל בקביעת המדיניות
הקרקעית ודובר על-כך שהיועץ המש-
פטי של המינהל ימסור למועצה חוות
דעת...

סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל

כי יישומו במקרה זו או אחר. לרקע דברים אלה, מציג מר אונא שאלה בא-שר ליחס בין סמכויות מועצת מקרקעי ישראל מזה, לבין סמכויות שר האוצר מזה, כאשר התחומים עשויים להשיק או אף לחפוף זה את זה. וכך, למשל, מצביע מר אונא על אפשרות סתירה בין מדיניות מועצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות שר האוצר.

לבעיית תיחום הסמכויות

לשאלה זו שני היבטים: ההיבט האחד עניינו בסמכויות מועצת מקרקעי ישראל כשהן לעצמן, לאמור, מה נכלל בגדרי סמכויות אלו ומה אינו נכלל בהן. לענין זה אין לי להוסיף על שאמרתי לעיל, דהיינו, שקשה לתחום מראש את המסגרת (ובלבד שהמדובר במדיניות קרקעית "שלפיה יפעל המינהל"). בתחומי סמכויותיה יכולה המועצה ורשאית להביא במניין שיקוליה את מדיניות ההפקעות של שר האוצר, בשים לב לכך שהמדובר במאטריה

האוצלת על נושא מקרקעי ישראל. ההיבט האחר עניינו ביחס בין מדיניות מועצת מקרקעי ישראל לבין מדיניות שר האוצר, הכל מתוך הנחה שגם זו וגם זה פועלים כל אחד במסגרת סמכויותיו. שאלה זו — בדבר היחס בין שני בעלי סמכות המפעילים סמכות יות עפ"י דין, כל אחד בתחומו, במסגרות משיקות או חופפות בחלקן — אינה חדשה עמנו, והרי היא מתעוררת מעת לעת. וכך, למשל, עשויות להתעורר שאלות באשר ליחס בין מדיניות המועצה והמינהל לבין מדיניות משרד המשלה השונים, כאשר ברור שהמינהל ומשרד המשלה השונים אינם יכולים זה בלא אלה ואלה בלא זה.

סמכויותיה של מועצת מקרקעי ישראל — בנושא קביעת מדיניות קרקעית מפורשות בסעיף 3 לחוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960. (להלן חוק המינהל), הקובע לאמור:

"הממשלה תמנה מועצת מקרקעי ישראל שתקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק".

אפשר ראוי להזכיר באותו הקשר אף הוראות סעיף 2(א) לחוק המינהל הקובע את סמכויות מינהל מקרקעי ישראל, להבדילו ממועצת מקרקעי ישראל:

"הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) שינהל את מקרקעי ישראל".

משמעות המושג "מדיניות קרקעית"

הנהגה כ"כ מוצאים אנו את המושג "מדיניות קרקעית" — וזו נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל — בצד המושג ניהול מקרקעי ישראל, פעילות הנעשית על ידי הגוף הקרוי מינהל מקרקעי ישראל. המושג "מדיניות קרקעית", ובו ענייננו, הינו מושג מסגרת וקשה לקבוע מסמרות באשר לתחום התפרשותו. נספק עצמנו איפוא באומרו, שכולל הוא, כעקרון, קביעת נורמות כלליות באשר לפעילותו של המינהל.

בצד מדיניות זו של מועצת מקרקעי ישראל, יכול ורשאי שר האוצר לקבוע מדיניות באשר להפקעת קרקעות. בין באשר לנושא בכללותו ובין באשר לדר-

הידברות בין הרשויות

התשובה לשאלה כיצד ייעשה ולא תיווצר סתירה או אי-התאמה בין זרר עות השלטון השונות — ובהיעדר הסדר מיוחד בחוק — מצויה בתחום הכלי הקרוי ניהול תקין של ענייני מימ של ומינהל. הואיל והמדובר במסגרת שלטון אחת, אשר לה זרועות שונות, חייב מטבע הדברים להיווצר מגע בין אותן זרועות לתיאום פעילות, גם כאשר הנושא אינו מוסדר מפורשות בחוק. ההידברות עשויה ללבוש פנים שונות, ומכאן לידתם של ועדות תיאום, ועדות בינמשרדיות וכיו"ב גופים שנועדו לשיח ושיג ולתיאום.

תשובתי העקרונית לשאלתו של מר אונא היא, איפוא, זו:

מסגרת המדיניות הקרקעית של מר עצת מקרקעי ישראל אינה ניתנת לתחימה מוגדרת וחד-משמעית מראש, וככל שהיא מושפעת ממדיניות ההפקעות או משפיעה עליהן, עשוי הדבר להביא להידברות בין הרשויות כדי שזרועות המימשל השונות תדברנה לשון אחת.

ג) מכתבו של חבר מועצת מקרקעי ישראל משה אונא

מר חריפאי הנכבד,

רצ"ב הנני מעביר אליך את חוות דעתו של היועץ המשפטי של הממשלה בדבר משמעות הוראת החוק הנותנת סמכות למועצת מקרקעי ישראל לקבוע "את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל" והבעיות המתעוררות ע"י כך שסמכות ההפקעות נמצאת בידי שר האוצר וכו' — מניח כפי הנראה שאין

שרים אחרים. ואלו הן הערותי (לח- וות דעת זו):

א. קביעת היועץ המשפטי ש"המור שג' מדיניות קרקעית",... הינו מושג מסגרת וקשה לקבוע מסמרות באשר לתחום התפרשותו" (סעיף 3) צריכה להעמיד בפני המועצה את הדרישה להביא לידי הבהרת מושג זה.

ב. המשפט בסעיף 5 של חוות-הדעת האומר: "בתחומי סמכויותיה יכולה המועצה ורשאת להביא במניין שיקור ליה את מדיניות ההפקעות של שר האוצר וכו'" מניח כפי הנראה שאין השר צריך לקחת בחשבון את המדיניות הקרקעית של המועצה, שעה שהוא מחליט על הפקעות. הדבר טעון, לדעתי, ברור. כי לא ברור לי, מדוע סמכות האוצר עדיפה על סמכות המור עצה. לדעתי "ההבאה במנין השיקור לים היתה צריכה להיות הדדית".

ג. במצב הקיים רואה היועץ המשפטי את הפתרון ב"הידברות" בין ה- גורמים בעלי הסמכות המקבילה או החופפת (סעיפים 6 ו-7). על המועצה לקחת יוזמה בענין זה, לדעתי.

ד. המצב החוקי הקיים מעורר, לדעתי, מחדש את הצורך, לתקן את פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943. ידוע לי, שהכרת הצורך לתקן את הפקודה הנ"ל או יותר נכון לחוקק חוק בענין ההפקעות, אינה חדשה. הפקודה לוקה מכמה וכמה בחינות ויש צורך לתקן ולעדכן אותה. היה מן הנכון, אגב זה, לעורר גם את שאלת ההתיאמה בין חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך—1960 ובין חוק ההפקעות לצר" כי ציבור. מועצת מקרקעי ישראל היתה צריכה לקחת יוזמה בענין.