



מדינת ישראל
משרד המשפטים

הממונה על חוק חופש המידע

[REDACTED]

[REDACTED] 14

בתשובתך נא ציין:

[REDACTED]

לכבוד

[REDACTED]

שלום רב,

הנדון: בקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

מכתבך מיום 13/06/2011

לאחר בדיקת בקשתך והיוועצות עם הגורמים הרלוונטיים רצ"ב לעיוןך דו"ח הועדה לבדיקת הסוגיה של רישום ראשון של מקרקעין ביהודה שומרון בראשות פרופ' איל זמיר משנת 2005 מדו"ח הועדה הושמטו הנספחים לדו"ח וזאת מכח סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") הקובע: "רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: מידע אשר בגילוי יש חשש לפגיעה... או בבטחונו או שלומו של אדם;".

כמו כן, הושמט משפט בעמ' 36 לדו"ח בסוף הפסקה השנייה וכן שני משפטים בעמוד 43 בסוף הפסקה הראשונה וזאת מכח סעיף 9(א)(3) לחוק הקובע: "רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה: ... מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות...".

הנני להודיעך כי לפי סעיף 17 לחוק יש בידך לעתור לבית המשפט לעניינים מנהליים כנגד החלטה זו.

בכבוד רב,

מיכל טנא, עו"ד

מנחלת היחידה לפניות הציבור
והממונה על חוק חופש המידע

**דין וחשבון הוועדה לבדיקת הסוגיה של
רישום ראשון של מקרקעין
באזור יהודה והשומרון**

**ירושלים
תשס"ה – 2005**

תוכן עניינים

3	א. מבוא
5	ב. רקע כללי
10	ג. בקשות שאינן מקיימות את תנאי-הסף
10	1. הסמכויות של קמ"ט רישום מקרקעין
14	2. הנחיות להפעלת שיקול-הדעת של הקמ"ט
22	3. אופן ההפעלה של שיקול-הדעת
22	4. מחיקת בקשות מחוסר-מעש
23	5. משמעות ההחלטה להמשיך את הטיפול בבקשה או להעבירה לוועדה
23	ד. פרסום הבקשה
23	1. כללי
24	2. הפרסום בעיתון
25	3. הפרסום בכפר
25	4. נוסח הפרסום ופרסום חוזר
26	5. המועד להגשת התנגדויות
26	ה. הסיוך בשטח
28	ו. הרכב הוועדה לרישום ראשון ועצמאותה
28	1. הרכב הוועדה
30	2. עצמאות הוועדה
31	ז. ההליכים בפני הוועדה לרישום ראשון
35	ח. ועדת העררים – הרכב ופעילות
38	ט. ביצוע הרישום
38	1. היעדר שיקול-דעת לקמ"ט ולרשם
39	2. רישום בשם המדינה?
40	3. אגרות
40	י. נושאי-תפקיד נוספים
40	1. היחס בין הדרג הצבאי לבין הקמ"ט והוועדה לרישום ראשון
41	2. היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון ומשרד המשפטים
42	3. קמ"ט מדידות
43	4. ייצוג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בפני הוועדות
43	יא. שונות
43	1. כללי
44	2. תוקף הרישום הראשון
45	3. רכישת זכויות בקרקע מירי מכוח החוקה שעין עמה עיבוד חקלאי?
46	4. רכישת זכויות ללא טענת מקור חוקי להחזקה?

48	5. רכישת קרקעות מכוח החזקה ועיבוד בידי מתיישבים ישראלים:
50	יב. ריכוז המלצות
50	1. בקשות שאינן מקיימות את תנאי-הסף
52	2. פרסום הנקשה
52	3. הסיוך בשטח
52	4. הרכב הוועדה לרישום ראשון ועצמאותה
53	5. ההליכים בפני הוועדה לרישום ראשון
54	6. ועדת העררים – הרכב ופעילות
55	7. ביצוע הרישום
55	8. נושאי-תפקיד נוספים
56	9. שונות

נספחים

1. חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964
2. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 448), תשל"ב-1971
3. תקנות לרישום מקרקעין (בקשות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984 ;
4. תקנות לרישום מקרקעין (סדרי הדין בוועדות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984
5. צו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25), תשכ"ז-1967
6. צו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967
7. הוראות בדבר סדרי הדין בוועדות עררים (יהודה והשומרון), התשמ"ז-1987
8. החלטה של מועצת המדינה הירדנית בעניין מקור חוקי להחזקה (תרגום לעברית)
9. נתונים כמותיים על הליכי הרישום הראשון באיו"ש כפי שנמסרו על ידי יחידת קמ"ט רישום מקרקעין
10. נתונים על עררים על רישום ראשון, כפי שנמסרו בידי נגיד ועדות העררים

א. מבוא

ביום 28 בפברואר 2004 מינה היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, ועדה לבדיקת הסוגיה של רישום מקרקעין באזור יהודה ושומרון ובחודש מרץ 2004 נשלח כתב המינוי בידי היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון אל חברי הוועדה. לפי כתב המינוי, כללה הוועדה את פרופי איל זמיר דיקן ההפקולטה למשפטים בירושלים (סא"ל במיל' ביועץ המשפטי באיו"ש) יו"ר הוועדה, הגב' עליזה קן, ממונה בכירה (קניין) במשרד המשפטים, סרן אסנת בן צבי, עוזרת רמ"ח דבל"א במפצ"ר ורב-סרן ויסאם חייר, עוזר היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון. עוד לפני תחילת עבודתה של הוועדה, הוחלפה סרן בן צבי בסרן מירב זוברבלאט ממחלקת הדין הבינלאומי. רס"ן חייר ריכז את עבודת הוועדה.

הוועדה החלה את עבודתה בחודש אפריל 2004 וקיימה כעשרים ישיבות. עבודת הוועדה התמשכה למעלה מהרצוי בשל היקפו הגדול של הנושא ומשום שעל כל חבריה רבצו בתקופה זו מטלות כבדות נוספות, ובחלקן בלתי צפויות מראש. על כך אנו מצרים.

בפני הוועדה הופיעו 23 עדים, ועם מקצתם שוחחה הוועדה יותר מפעם אחת. העדים היו (לפי סדר האלף-בית):

- רס"ן אדריאן אגסי, נגיד ועדות העררים באיו"ש;
- מר ירון אלבלק, רשם מקרקעין וחבר הוועדה לרישום ראשון באיו"ש;
- עו"ד הישאם אל-נאסר, עו"ד פלסטיני המייצג פלסטינים בהליכי רישום ראשון באיו"ש;
- סא"ל יאיר בלומנטל, ראש תחום תשתית במנהל האזרחי באיו"ש;
- רס"ן אהוד ברוש, עוזר היועץ המשפטי לאיו"ש בתחום המקרקעין;
- עו"ד סמי גבאי, קמ"ט רישום מקרקעין במנהל האזרחי באיו"ש;
- מר עדו גולדברג, קמ"ט ביקורת במנהל האזרחי באיו"ש;
- אלי"מ שאול גורדון, נשיא ביה"ד הצבאי באיו"ש;
- מר משה גליק, עורך-דין פרטי המטפל בבקשות לרישום ראשון של ישראלים באיו"ש;
- הגב' תרצה ורדי, לשעבר קמ"ט מדידות במנהל האזרחי באיו"ש;
- הגב' דינה יהב, עורכת-דין פרטית המטפלת בבקשות לרישום ראשון של ישראלים באיו"ש;
- הגב' אילנה יעקב, מפקחת על רישום מקרקעין בירושלים, משרד המשפטים;
- עו"ד פנחס לוי, מפקח על רישום מקרקעין בישראל, משרד המשפטים;
- מר משה מאירי, לשעבר רשם מקרקעין באיו"ש, כיום רכז אפוטרופוס בנפות בי"ל וחברון;
- עו"ד דורון ניר-צבי, המטפל בבקשות לרישום ראשון של ישראלים;
- מר יוסי סגל, קמ"ט אפוטרופוס במנהל האזרחי באיו"ש;
- עו"ד מנחם סוויירי, יו"ר ועדה לרישום ראשון באיו"ש;
- עו"ד בדרי פטל, יו"ר ועדה לרישום ראשון באיו"ש;
- מר מופיד צאלת, רשם מקרקעין באזור השומרון וחבר הוועדה לרישום ראשון;

מר דורון קדמי, מרכז הוועדה לרישום ראשון וחבר הוועדה;
 עו"ד חנוך קליין, המייצג ישראלים בהליכי רישום ראשון באיו"ש;
 עו"ד דניאל קרמר, המייצג את קמ"ט אפוטרופוס בהליכי רישום ראשון;
 מר אבנר שרון, לשעבר אחראי בעו"ר במשרד קמ"ט אפוטרופוס וסגן קמ"ט אפוטרופוס במנא"ז.

כמו כן, נפגשו חלק מחברי הוועדה עם תא"ל אילן פז, ראש המנהל האזרחי לאזור יהודה והשומרון, לפי בקשתו. ניסיונה של הוועדה להיפגש עם עורכי-דין פלסטיניים נוספים, או לקבל את התייחסויותיהם בכתב, לא צלחו לצערנו.

מקצת העדים הוסיפו על עדותם בעל-פה גם מסמכים שונים בכתב. הוועדה אף ביקרה במנהל האזרחי ובמתחם בית המשפט הצבאי בעופר, ונכחה בדיונים של הוועדה לרישום ראשון ובדיונים של ועדת העררים.

בכתב המינוי של היועץ המשפטי לממשלה התבקשה הוועדה לערוך בחינה מחודשת של נהלי העבודה ותהליכי הטיפול בבקשות לרישום מקרקעין באזור יהודה ושומרון ולהגיש המלצות בדבר השינויים הנדרשים לעניין זה. בהתחשב באופיים הייחודי והמורכב של הליכי הרישום הראשון, ביקשנו וקיבלנו את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה להגביל את בחינתנו להליכי הרישום הראשון, ולא לדון בהליכי רישום אחרים, ובפרט רישום עסקאות (רצוניות ובלתי-רצוניות) במקרקעין רשומים (בין אם במקרקעין מוסדרים ובין אם במקרקעין הרשומים "בשיטה הישנה"), שבחינתם אינה חלק בלתי נפרד מבחינת הליכי הרישום הראשון באיו"ש. הליכי הרישום הראשון משקפים לא רק עקרונות מנהליים ופוצדורליים, אלא במידה רבה מאוד גם את הדין המהותי בנושא רכישת זכויות במקרקעין לא רשומים. לפיכך, לא היה מנוס מלהתייחס בדיון וחשבון זה גם לשאלות מסוימות של הדין המהותי, המשפיעות על נושא הרישום הראשון. לבקשתנו של היועץ המשפטי לממשלה נתנו את דעתנו גם לשאלות אלה.

נושא הרישום הראשון של מקרקעין באזור יהודה ושומרון קשור הדוק לנושא של רכישת קרקעות בידי ישראלים באזור יהודה ושומרון – אשר מצדו קשור הדוק למדיניות הישראלית בנושא ההתיישבות הישראלית בשטחים. אומנם הרוב הגדול של היישובים הישראליים ביהודה ושומרון הוקמו בשטחים שהופקעו לצורכי ציבור (מעלה אדומים וסביבתה), נתפסו לצרכים צבאיים (עד שנת 1977), או הוכרזו כאדמות מדינה (משנת 1978 ואילך) – ורק מיעוטם בקרקעות שנרכשו באופן פרטי מתושבים מקומיים; אולם דווקא הרכישות הפרטיות עוררו התנגדות קשה ועימותים רבים מאוד, שמקצתם אף גלשו לאלימות. כידוע, הדעה הרווחת מחוץ למדינת ישראל היא שההתיישבות הישראלית בשטחים אינה עולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי. באורח ספציפי יותר, ניתן לעורר את השאלה האם התיקונים שנעשו בחקיקה הירדנית ואשר אפשרו רכישת קרקעות ביהודה ושומרון בידי ישראלים עומדים כאמות-המידה של המשפט הבינלאומי בקשר לשינויי חקיקה בדין המקומי. דיון בסוגיות כגדולות אלה חורג מהגדרת הסמכות של הוועדה הנוכחית, ולכן לא נדון בהן (ראו גם בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פסק דין מיום 9.6.05, טרם פורסם; א' זמיר, א'

בבנשתי, הקניין הפרטי בהסדר השלום הישראלי-פלסטיני (1998) 36-39 והמקורות הנזכרים (שם).

הדין וחשבון כולל לא רק המלצות לשינויים בנהלי העבודה של גורמים שונים והנחיות לגבי אופן ההפעלה של שיקול-דעתם, אלא גם אי-אלו המלצות לשינויי חקיקה. מדובר בהמלצות צנועות, המתחשבות בהגבלות שקובע המשפט הבינלאומי על חקיקה בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית ובשיקולים נוספים.

הגם שמקצת העדים שהופיעו בפנינו הצביעו על מחסור במשאבים במערכת המרשם באיו"ש (כגון בעיות כוח אדם וציוד, לרבות מיחשוב, בלשכות המרשם), דין וחשבון זה אינו כולל כמעט שום המלצה שיישומה כרוך בתוספת תקציב, משום שאנו מודעים היטב לקיצוצים החלים על כלל המשק הציבורי בישראל; בד בבד, אין להסיק מאי-התייחסותנו לנושאים אלה שמצבת כוח האדם ומערך הציוד במרשם המקרקעין באיו"ש משביעי רצון.

לאחר הצגה כללית של הבסיס המשפטי להליכי הרישום הראשון באיו"ש ושל האופן שבו הם מתבצעים למעשה, בוחן הדין וחשבון את השאלות שמעורר ההליך באורח כרונולוגי – כלומר, משלב הפתיחה של התיק ועד השלב של ביצוע הרישום בפנקסים. פרק הסיכום של הדו"ח מרכז את ההמלצות האופרטיביות המתוארות לאורך הדו"ח. בנספחים לדין וחשבון מובאים החקיקה הרלוונטית, נתונים כמותיים על הליכי הרישום הראשון בשנים האחרונות וחוות-דעת משפטית שכתב לבקשתנו עו"ד אסף פוזנר.

ב. רקע כללי

דיני הקרקעות הסובסטנטיביים ביהודה ושומרון מבוססים עד היום על החקיקה העותומנית, בכפוף לתיקונים קלים שנעשו בתקופת השלטון הירדני. לא זה המקום לסקור את מכלול הדינים הללו. די להזכיר כי, לפי דיני הקרקעות העותומניים, ההנחה היא שכל הקרקעות שייכות לריבון, זולת אם הוענקו בהן זכויות לאנשים פרטיים. כאשר מדובר בקרקעות מסוג מירי (שאליו משתייכות רוב הקרקעות באזור גב ההר ביהודה ושומרון), התאפשר לפרט לרכוש בהן זכויות החזקה ושימוש (תצ'רוף), שהן כמעט כזכות בעלות, מכוח החזקה ועיבוד במשך תקופה של עשר שנים לפחות. לסקירה מפורטת על דיני הקרקעות העותומניים בכלל, ושל דיני הקרקעות המהותיים בשטחי יהודה ושומרון בפרט, ראו באופן כללי א' בן שמש, **חוקי הקרקעות במדינת ישראל** (תשי"ג); מ' דוכן, **דיני קרקעות במדינת ישראל**, מהדורה שנייה (תשי"ג).

מרשם מקרקעין ציבורי מקיף, מסודר, נגיש ועדכני משרת תכליות ציבוריות ופרטיות חשובות. בהיעדר מרשם, על רוכש זכויות במקרקעין להתחקות אחר שרשרת חילופי הזכויות במקרקעין, דבר הכרוך בקושי ובאי-וודאות רבה. הזיכרון האנושי ומסמכי-עסקאות אינם מבטיחים לרוכשים את כל המידע הדרוש להם לגבי העבר. בהיעדר מרשם, יש חשש מוחשי לטעויות ולמעשי-תרמית. חשש זה עלול להרתיע מעשיית עסקאות במקרקעין ולהגדיל את

העלות של העסקאות המתבצעות. על שיטת המרשם להבטיח לא רק וודאות וכשרות לגבי העבר, אלא גם שיקוף של השינויים המתחוללים בזכויות בהמשך הזמן. באורח אופטימלי, אין להסתפק ברישום של שרשראות הזכויות, ההולכות ומתארכות ככל שחולף הזמן, אלא מוטב לערוך הסדר של כלל הקרקעות, שיבטיח למי שמסתמך עליו את תוקף רכישתו ללא צורך בבדיקה של שרשרת ההעברות הקודמת. בארץ-ישראל החל כבר בתקופת המנדט תהליך של הסדר קרקעות, שבסיומו כל פיסת קרקע אמורה להיות רשומה במרשם המשקף את כל זכויות הקניין בה, על בסיס מיפוי מדויק של כל החלקות. תהליך ההסדר נמשך בגדה המערבית בתקופת השלטון הירדני, אך בשנת 1967, כאשר נכנסו כוחות צה"ל לאזור, הוא טרם הושלם בשני שליש לערך מהשטח (גם בתחומי מדינת ישראל תהליך ההסדר לא הושלם עד עצם היום הזה). לתיאור היסטורי מקיף ולניתוח משפטי מעמיק של הליך ההסדר בארץ ישראל, תכליותיו ואופן ביצועו, ראו חי זנדברג, **הסדר זכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל** (תשס"א).

אחרי שנת 1967 הושעו הליכי ההסדר בגדה המערבית מטעמים שונים, לרבות האופי הקבוע של הליכים אלה, שאינו עולה בקנה אחד עם האופי הזמני של ההחזקה בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית, העברת מסמכי ההסדר לירדן, העלויות הכבדות של ההליך והחשש מפגיעה בזכויות של כרבע מאוכלוסיית הגדה המערבית שברחה מהאזור בשנת 1967 (להערכות שונות לגבי מספר האנשים שעזבו את הגדה המערבית בעקבות מלחמת ששת הימים, הנעות בין 100,000 ל-400,000, ראו א' שלו, **האוטונומיה: הבעיות ופתרונות אפשריים** (תשל"ט) 164; יי לפישץ, **התפתחות הכלכלית בשטחים המוחזקים 1967-1969** (תשל"א) 31; מ' דיין, **אבני דרך: אוטוביוגרפיה** (תשל"ז) 504).

עד להשלמתו של הליך ההסדר, קרקעות ניתנות להירשם "בשיטה הישנה" – כלומר ללא הליך מקיף ומסודר של מיפוי אזורים שלמים וביורר משפטי ממצה של טענות-זכות שונות לגבי כל חלקה וחלקה בתחומי ההסדר. רישומים בשיטה הישנה נעשו בארץ ישראל החל מהתקופה העות'מאנית (אז ללא מיפוי). הם נעשו גם בתקופת המנדט הבריטי ובשנות השלטון הירדני בגדה המערבית (עם מיפוי, שרמת הדיוק שלו עלתה עם השנים), וגם כיום הם יכולים להיעשות הן באזור הן בתחומי ישראל (ראו באופן כללי **דוכן**, לעיל).

בשנת 1964 חוקקו הירדנים את חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מסי 6 לשנת 1964 (להלן – חוק רישום נדל"ן הירדני), המהווה עד היום את הבסיס החוקי להליכי הרישום ("בשיטה הישנה") של קרקעות שטרם נרשמו באזור יהודה והשומרון. הליך הרישום הראשון לפי חוק זה הוא "מיני-הסדר" או "מיקרו-הסדר", המתייחס לחלקה פלונית. ההליך נערך ביוזמתו של מי שמבקש לרשום על שמו קרקע שרכש בה זכויות לפי דיני הקרקעות המהותיים. ההליך כרוך בפרסום הודעה על הבקשה והזמנה להגשת התנגדויות לה, עריכת סיור בשטח וקיום דיון מעין-שיפוטי בפני ועדה שכונן החוק (ועדה שעל החלטותיה ניתן לערער בפני ועדת ערעורים). הושלם ההליך ברישום חלקה כלשהי ברישום ראשון, לפי סעיף 8(ג) לחוק הירדני, לא ניתן עוד לכפור בתוקפו, אלא מצד מי שבעת ההליכים היה נפקד, בלתי-שפוי, או קטין. כלומר,

נראה שלרישום הראשון שנעשה לפי חוק רישום נדל"ן הירדני היה תוקף רב יותר מאשר לרישום המקביל הנעשה כיום בדין הישראלי (לפי סעיף 139 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, רישום ראשון מהווה רק "ראיה לכאורה" לתוכנו).

בשנת 1971 חוקק באזור הצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 448), תשל"ב-1971 (להלן – צו מס' 448). צו זה שמר על עיקרי הוראותיו של החוק הירדני, אך שינה את הרכב הוועדה לרישום ראשון והרכב ועדת הערעורים בהשוואה לחוק הירדני. לפי סעיף 6 לחוק הירדני, בראש הוועדה לרישום ראשון עמד, בכל מחוז, מושל המחוז או הנפה והיו חברים בה איש מס הרכוש ורשם המקרקעין של אותם מחוז או נפה. לפי סעיף 7 לאותו חוק, ועדת הערעורים הייתה מורכבת ממנהל הקרקעות, שופט משופטי בית-המשפט לערעורים וסגן התובע הכללי. לפי נוסחו המקורי של צו מס' 448, בראש הוועדה לרישום ראשון הועמד שופט שלום ממערכת בתי-המשפט המקומיים ושני החברים נותרו נציגי מס רכוש והמרשם. בראש ועדת העררים הועמד שופט בית-המשפט לערעורים המקומי, נציג המרשם והתובע הכללי או עוזר התובע הכללי המקומי. במקרים שבהם מדובר ברכוש ממשלתי או נטוש, הוראות מיוחדות בצו המתקן אפשרו לערער על החלטתה של ועדת הרישום בפני ועדת העררים הצבאית הפועלת לפי הצו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967 (להלן – צו בדבר ועדות עררים), במקום בפני ועדת העררים המיוחדת, שכוננה על פי צו מס' 448.

בשנת 1982 תוקן צו מס' 448 בצו מס' 1034, ובמקום שופט שלום הועמד בראש הוועדה לרישום ראשון נציג של המנהל האזרחי. במקביל לכך בוטלה ועדת העררים המיוחדת וסמכויותיה הועברו במלואן לידי ועדת העררים הצבאית. בכך הושב לוועדה לרישום ראשון האופי המנהלי המקורי שלה, להבדיל מהאופי היותר משפטי שניתן לה בצו מס' 448 (שכאמור, החליף את מושל המחוז בשופט שלום). בד בבד, האופי של ועדת העררים הפך להיות יותר משפטי, כאשר הסמכויות הועברו לוועדת העררים הצבאית שבה יושבים רק משפטנים, לעומת ועדת העררים שכונן צו 448, שבה, כאמור, כהנו גם נציגי המרשם והתביעה הכללית. המכנה המשותף לשני השינויים הוא הוצאת השופטים הפלסטיניים ממערכת הרישום הראשון. כמו כן, צו מס' 1034 ביטל את סעיף 8 לחוק המקורי, אשר כאמור לעיל, קבע את תוקפה של החלטת ועדת הערעורים ותוקף הרישום שנעשה מכוחה.

כעבור כחצי שנה, בשנת 1983, תוקן שוב צו מס' 448 והוספה לו הוראה (סעיף 7ד לחוק) המייחדת לוועדה לרישום ראשון את הסמכות לדון בכל עניין הנוגע בכל קרקע שהוגשה לגביה בקשה לרישום ראשון, ושוללת את סמכותם של בתי-המשפט המקומיים ביחס לאותן קרקעות. כמו כן, הורה התיקון על העברת כל התיקים שנידונו אז בפני בתי-המשפט המקומיים, ביחס לקרקעות שהוגשה לגביהן בקשה לרישום ראשון, אל הוועדה. התיקון הוצדק בכך שבדישום ראשון, בר-הפולגתא של מבקש הרישום הוא המדינה (ובהיעדרה – הממונה על הרכוש הממשלתי), שכן נקודת-המוצא לפי הדין העותומני היא שכל הקרקעות שייכות לריבון והפרט

שהחזיק ועיבד קרקע מקבל את הזכויות מידי הריבון. לפי המשפט הבינלאומי, אין רשויות המדינה המחזיקה כפופות לסמכות השיפוט של הערכאות המקומיות. בעיני המשפטנים המקומיים נתפס צו 1060 כפגיעה במערכת המשפט המקומית וכצעד שנועד להקל על רכישת קרקעות בידי ישראלים – רכישות שלהן הם התנגדו מבחינה פוליטית ומשפטית כאחת. במחאה על הצו אף פרצה שביתה של עורכי-הדין המקומיים.

תיקונים נוספים לצו מס' 448 – בעלי אופי טכני יותר – נעשו בשנת 1985 (צו מס' 1145) ובשנת 1993 (צו מס' 1392). התיקון הראשון דן בסדרי-הדין בוועדת העררים, בזהות המשיבים לערר, במתן צווים זמניים דחופים ובהמשכיות הדיון במקרה של חילופי חברים בהרכב הוועדה לרישום ראשון. כמו כן, הוא הטעים שוועדת העררים תדון בעררים על רישום ראשון כערכאת ערעור, כלומר על-סמך הראיות שבתיק ועדת הרישום הראשון (תוך הסמכה להתיר הבאה של ראיות נוספות במקרים חריגים בלבד). התיקון השני – שהוא גם התיקון האחרון שנעשה עד היום בצו מס' 448 – עוסק בעררים על החלטות ביניים של הוועדה לרישום ראשון ומטעים שייחוד הסמכות של הוועדה חל גם כלפי לשכות הוצאה לפועל המקומיות.

במקביל לתיקון החקיקה הירדנית הראשית, הותקנו תקנות להסדרת הליכי הרישום הראשון. בשנת 1984 התקין מ"מ ראש המנהל האזרחי, מתוקף סמכותו לפי סעיף 12 לחוק רישום נדל"ן הירדני, את התקנות לרישום מקרקעין (בקשות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984 (להלן – תקנות הרישום הראשון) המסדירות בפירוט יחסי את כל הליכי הטיפול בבקשות לרישום ראשון, החל מהגשת הבקשה, המשך בפרסומה ברבים, העברתה לידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, הגשת ההתנגדויות, הסיור בשטח, הדיון בוועדה לרישום ראשון, החלטת הוועדה וביצוע הרישום. באותה שנה, התקין קמ"ט רישום מקרקעין מתוקף סמכותו לפי סעיף 7 לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שהוסף בתחיקת הביטחון, את התקנות לרישום מקרקעין (סדרי הדין בוועדות לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו) (יהודה והשומרון), תשמ"ד-1984 (להלן – תקנות סדרי הדין בוועדה לרישום ראשון), העוסקות בפרוצדורה של הדיון בפני הוועדה לרישום ראשון, לרבות אופי הדיונים, הסמכות להוציא צווי-ביניים והסמכות לפסוק הוצאות. במהלך השנים נעשו תיקונים מסוימים בשני חיקוקי-משנה אלה. בעקבות העברת הסמכויות של ועדת הערעורים שכוון צו מס' 448 לוועדת העררים הצבאית, נכלל בהוראות בדבר סדרי הדין בוועדות עררים (יהודה והשומרון), התשמ"ז-1987 (להלן – הוראות סדרי-הדין בוועדת העררים) פרק מיוחד (הוראות 30-35) הקובע את סדרי-הדין בהליך זה.

בשולי הסקירה הכללית, נזכיר עוד חיקוקים אחדים הנוגעים בענייננו. הראשון שבהם הוא הצו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25), תשכ"ז-1967 (להלן – צו מס' 25), שלפיו כל עסקה בקשר למקרקעין (המוגדרת באופן רחב להפליא) טעונה רשיון מהרשות המוסמכת, ואין לה תוקף כל עוד לא ניתן לה הרשיון. קמ"ט רישום מקרקעין הוא הרשות המוסמכת לפי צו זה. צו רלוונטי נוסף הוא הצו בדבר דיני מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25),

450), התש"ל"ב-1971, הקובע כי כל סמכות שהייתה נתונה למנהל הקרקעות והמדידות בממלכה הירדנית תהא נתונה לממונה, בכפוף לאמור בצו בדבר תיחום הקרקעות ומדידתן (יהודה והשומרון) (מס' 451), תשל"ב - 1971. קמ"ט רישום מקרקעין הוא הממונה לפי צו זה מאז שנת 1981 (לפני כן היו הסמכויות נתונות לקמ"ט משפטים). שני צווים נוספים שהוצאו סמוך לאחר כניסת כוחות צה"ל לגדה המערבית הם הצו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), תשכ"ז-1967 והצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967. צווים אלה נועדו לאפשר לרשויות הישראליות להפעיל את הסמכויות בנושא נכסי הנפקדים והרכוש הממשלתי בשטחים ולמלא את חובותיהן בנושאים אלה בהתאם למשפט הבינלאומי. הסמכויות לפי שני הצווים מופעלות בידי בעל תפקיד אחד, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, או "קמ"ט אפוטרופוס", במנהל האזרחי. על הטיפול בנכסים נטושים לפי המשפט הבינלאומי ולפי תחיקת הביטחון ביהודה ושומרון, ראו באופן כללי אי' זמיר, א' בנבנשתי, 'אדמות-היהודים' ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים (1993) 120-121, 171-173, והמקורות הנזכרים שם. על הטיפול ברכוש ממשלתי לפי המשפט הבינלאומי ולפי תחיקת הביטחון, ראו אי' זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית (תשמ"ה); זמיר ובנבנשתי, אדמות-היהודים, שם, בעמ' 142-145.

לבסוף, יש להזכיר את הרקע המשפטי לרכישת קרקעות בידי ישראלים בשטחים – רכישות העומדות ברקע של רבות מהבקשות לרישום ראשון בשטחים. בחקיקה הירדנית נקבעו הגבלות חמורות על רכישת קרקעות בידי זרים. חוק השימוש וההחזקה (תצ'רון) של האישיות המשפטית בנכסי דלא נידי, מס' 61 לשנת 1953, הגביל רכישה והחזקה של מקרקעין בידי תאגידים. בין היתר, קבע החוק כי חברות שהוקמו במדינות זרות והרשומות בירדן תוכלנה לרכוש קרקעות רק באישור מועצת השרים, רק בגבולות הערים והכפרים, ורק במידה שהדבר חיוני ונחוץ לפעילותן, אך לא לשם מסחר או השקעה (החוק מטיל מגבלות חמורות גם על רכישה ומכירה של נדל"ן בידי חברות ירדניות). הצו בדבר חוק השימוש וההחזקה של האישיות המשפטית בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 419), תשל"א-1971, כפי שתוקן בשנת 1983, הסמיך את ראש המנהל האזרחי להתיר לחברות מקומיות וזרות לרכוש ולהשתמש בקרקעות ביהודה ושומרון אף אם לא התקיימו התנאים והסייגים שבחוק הירדני. ככל שמדובר בחברות ישראליות, עיסוקן בקנייה ומכירה של קרקעות בשטחים טעון גם היתר לפי הצו בדבר איסור על עיסוק (יהודה והשומרון) (מס' 65), תשכ"ז-1967. על רקע סקירה זו, נבחן להלן את השלבים השונים של טיפול בבקשות לרישום ראשון, את הבעיות שנתגלו בכל אחד מהם, דרכים שונות להתמודדות עם אותן בעיות והמלצות לשיפור המצב הנוכחי.

ג. בקשות שאינן מקיימות את תנאי-הסף

1. הסמכויות של קמ"ט רישום מקרקעין

בקשה לרישום ראשון מוגשת לרשם המקרקעין בנפה שבתחומה נמצאים המקרקעין שרישומם מתבקש, ישירות או באמצעות קמ"ט רישום מקרקעין (תקנה 2 לתקנות הרישום הראשון). תקנה 3(א) לתקנות הרישום הראשון מונה רשימה ארוכה של מסמכים שיש לצרף לבקשה, ותקנה 3(ב) מסמיכה את קמ"ט רישום מקרקעין, בתנאים מסוימים, לפטור את המבקש מהגשת אחדים מהם. בהתאם לסעיף 4 לחוק רישום נדל"ן הירדני, קובעת תקנה 5 לתקנות הרישום הראשון את סדרי פרסום הבקשה; תקנה 7 לתקנות הרישום הראשון עוסקת בהתנגדויות לרישום, תוכן ודרך הגשתן; תקנה 8 דנה בעריכת הסיור למקום, בליווי כל הנוגעים בדבר; ותקנה 9 מסדירה את העברת הבקשה, ההתנגדות, והדין וחשבון של הסיור בשטח לוועדה לרישום ראשון.

בשום מקום בחקיקה הירדנית או בתחיקת הביטחון לא נאמר במפורש שהרשם או קמ"ט רישום מקרקעין רשאים להימנע מהעברת בקשה לדיון בוועדה לרישום ראשון או להימנע מביצוע הפרסום או הסיור בשטח, ולכאורה נובע מכך שאין סמכות לעשות זאת. אולם מסקנה לכאורית זו אינה סבירה. כדי שהוועדה לרישום ראשון תוכל לדון בבקשה, כדי שניתן יהיה עוד קודם לכן לערוך את הסיור בשטח וכדי שניתן יהיה עוד לפני כן לפרסם את דבר הבקשה, עליה לעמוד בדרישות סף הקבועות בחקיקה, דרישות הנגזרות מהדין המהותי ומערכים של צדק פרוצדורלי. כך, למשל, לפי סעיף 3 לחוק רישום נדל"ן הירדני, אין לקיים הליך רישום ראשון אם מדובר בקרקע שנרשמה קודם לכן בשיטה הישנה או בהסדר. לא ניתן לבדוק אם תנאי מוקדם זה מתקיים כל עוד לא המציא המבקש מפה של הקרקע, העומדת בדרישות המיפוי המקצועיות הרלוונטיות. כיוצא בזה, אי-צירוף של המסמכים הנדרשים לפי תקנה 3(א) הנייל עלול לסכל את האפשרות לבחון את הבקשה לגופה ואפילו את האפשרות לפרסם אותה באופן שמתנגדים פוטנציאליים ידעו שהיא מתייחסת לקרקע שהם טוענים לזכויות בה.

לפי העדויות ששמענו, אף בישראל אין מקדמים את הטיפול בבקשות שאינן מקיימות את תנאי-הסף. העלויות הגבוהות של הליך הרישום הראשון בכלל ושל דיוני הוועדה לרישום ראשון בפרט (אלפי שקלים לכל יום דיונים) מחייבות לסנן בקשות-בוסר ולא להטריח בהן את המערכת.

בהתאם לשיקולים אלה, נוהג קמ"ט רישום מקרקעין להעביר לדיון בוועדה לרישום ראשון – ועוד קודם לכן, להעביר לפרסום בעיתונות ובכפר – רק בקשות העומדות בתנאי-סף חיוניים. פרקטיקה זו עוררה את מחאתם של מקצת המבקשים, הסבורים שיש לצמצם למינימום, ואולי לבטל כליל, את שיקול-הדעת של קמ"ט בנושא זה. חילוקי-הדעות ואי-הבהירות בנושא זה היו זרז מרכזי לכינונה של הוועדה הנוכחית. הבהרת סוגיה זו היא, לפיכך, אחת המשימות המרכזיות שהצבנו לעצמנו. בהקשר זה נזכיר, כי הושמעו באוזנינו טענות על כך שקמ"ט רישום

מקרקעין מפלה בין מבקשים שונים מבחינת ההקפדה על דרישות הסף לפתיחת תיקים וקביעת סדר הדיונים. כנגד האשמות אלה, הושמעו באוזנינו גם הערכות הפוכות, שלפיהן הקמ"ט עושה את עבודתו נאמנה, ללא הפליה וללא משוא פנים. אין בידינו אמצעי חקירה מתאימים לבירור ממצה של טענות אלה. מכל מקום, ממכלול העדויות שבפנינו לא התרשמו שיש בסיס מוצק לטענות נגד מר גבאי.

אחת הסיבות לאי-הבהירות בדבר היקף שיקול-הדעת של קמ"ט רישום מקרקעין להימנע מהעברת תיקים לדיון בוועדה לרישום ראשון (ולמחוק בקשות שבמשך תקופה ארוכה לא הושלמו) היא ריבוי הסמכויות והתפקידים שממלא הקמ"ט בהליך הרישום. קמ"ט רישום מקרקעין עומד בראש המערכת של רישום המקרקעין באזור (מאז הסכמי הביניים – בראש המערכת הפועלת לגבי זכויות במקרקעין בשטח C) ומבחינה זו מעמדו דומה לזה של הממונה על אגף רישום והסדר מקרקעין בישראל. נוסף על כך, מופקדים בידי, לעניינינו, התפקידים והסמכויות הבאים:

- לפי צו מס' 25, כל עסקה בקשר למקרקעין (להוציא שכירויות מסוימות) באזור טעונה היתר. קמ"ט רישום מקרקעין הוא הרשות המוסמכת לפי צו זה. "עסקה בקשר למקרקעין", הטעונה היתר לפי סעיף 2 לצו, כוללת כל פעולה כלכלית או אחרת, ריאלית או אובליגטורית, בתמורה או שלא בתמורה, ולפי הפירוש המקובל היא כוללת גם רישום ראשון של מקרקעין.
- לפי סעיף 6(ב)3 לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, ממנה הקמ"ט (בהיותו "מנהל הקרקעות" כמשמעו בחקיקה הירדנית) את אחד מחברי הוועדה לרישום ראשון; לפי סעיף 7 לחוק המתוקן, הוא המורה על כינוס הוועדות לרישום ראשון וקובע את סדרי-הדין החלים עליהן; ולפי סעיף 7(ב) הוא מוסמך לתת סעדים זמניים דחופים ביחס לקרקעות שהוגשה בקשה לרישום אותן ברישום ראשון.
- לפי תקנה 2 לתקנות הרישום הראשון ניתן להגיש את הבקשה לרישום ראשון באמצעות הקמ"ט. לפי תקנה 3(ב) לתקנות הרישום הראשון, הקמ"ט הוא זה המוסמך לפטור את המבקש מצירוף מסמכים מסוימים. על פי תקנה 13 לתקנות הרישום הראשון, החלטות על רישום ראשון מועברות בסיוע ההליך לידי הקמ"ט על-מנת שיעביר אותן לביצוע בידי הרשמים.
- קמ"ט רישום מקרקעין מונה גם כיושב-ראש ועדה לרישום ראשון לפי מינוי מיום 5 במאי 1992 וכרשם מקרקעין (הגם שהוא אינו נוהג להפעיל סמכויות אלה).

מקצת הסמכויות הללו הן בעלות אופי טכני ומקנות לבעליהן שיקול-דעת צר, בעוד שאחרות כרוכות בהפעלת שיקול-דעת רחב. כפי שציינו לעיל, אנו סבורים שהפרקטיקה שלפיה, הן בישראל הן באזור יהודה ושומרון, אין מקדמים את הטיפול בבקשות לרישום ראשון שאינן עומדות בתנאי-הסף החקוקים, היא סבירה ביותר וכמעט הכרחית. אנו סבורים שיש להמשיך ולנהוג כך. בדין הנוהג, הסמכות לפעול בדרך זו נובעת הן מצו מס' 25, הן מפרשנות תכליתית של

החקיקה בעניין הרישום הראשון. מאחר שעצם הליכי הרישום הראשון נופלים בגדר "עסקה בקשר למקרקעין" כמשמעות ביטוי זה בצו מס' 25, הרי שהם טעונים היתר של הקמ"ט. ניתן אף לומר שבקשה שאינה מקיימת את דרישות התקנות לרישום מקרקעין, לאו "בקשה" היא, ולכן אין להמשיך את הטיפול בה. לבסוף, מכלל סמכותו של הקמ"ט לפטור את המבקש מהגשת מקצת המסמכים לפי תקנה 3 לתקנות הרישום הראשון משתמעת סמכותו לעמוד על כך שיוגשו שאר המסמכים בטרם יימשך ההליך.

איננו מקבלים אפוא את הדעה שתפקידו של קמ"ט רישום מקרקעין בהליך הרישום הראשון הוא תפקיד טכני גרידא, כשל רשם מקרקעין. אנו סבורים שתפקידו של הקמ"ט לפי צו מס' 25 ולפי החקיקה בענייני הרישום הראשון איננו פחות מתפקידו של מפקח על רישום מקרקעין בישראל. בישראל המפקחים ממלאים תפקיד המקביל הן לתפקידו של הקמ"ט בשלב המקדמי, הן לתפקידה של הוועדה לרישום ראשון. מן הראוי שהבחינה המקדמית של הבקשה תיעשה – כפי שהיא נעשית בישראל – בידי משפטן שמומחיותו במקרקעין.

כיוצא בזה, אנו דוחים את הדעה שהובעה בפנינו, ולפיה הסמכות לפי צו מס' 25 מוגבלת להגנה על "אינטרסים ממשליים" צרים, כגון השתלטות של גורמים עוינים על קרקעות. צו מס' 25 הוא אחד הצווים הראשונים שחוקקו בעקבות כניסת כוחות צה"ל לאזור. חקיקה דומה נעשתה עם כניסת הכוחות הבריטיים לארץ-ישראל והיא אופיינית למצבים של תפיסה לוחמתית. הסמכות לפי צו מס' 25 נועדה להבטיח את הסדר הציבורי במשמעותו הרחבה ביותר. צו מס' 25 נועד למנוע ניצול של הנסיבות המיוחדות בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית לביצוע מעשי עושק ותרמית בקשר למקרקעין. הוא נועד לאפשר שמירה והגנה על הקניין הפרטי, על זכויותיהם של תושבי האזור ובמיוחד על זכויותיהם של נפקדים. הוא נועד גם לשם מניעת השתלטות על רכוש ציבורי. למרבה הצער, החששות שבגינם הוצא הצו לא פחתו בעשרות השנים האחרונות, ולכן איננו מקבלים את ההצעה שהעלה בפנינו אחד העדים, לבטל כליל את הצו.

לסיכום נקודה זו, העלויות הניכרות הכרוכות בהפעלת הוועדה לרישום ראשון ומכלול התכליות של צו מס' 25 מצדיקים הפעלה של שיקול-דעת בידי קמ"ט רישום מקרקעין לעצירת בקשות שאינן עומדות בתנאי סף מסוימים, לפי הקבוע בתקנות הרישום הראשון ולפי ההנחיות שתפורטנה להלן. מאחר שמדובר בשיקול-דעת המצריך ידע ומומחיות משפטיים, הסמכות שלא לקדם את הטיפול בבקשות שאינן עומדות בתנאי הסף, ובצדה הסמכות למחוק בקשות שבמשך תקופה ניכרת לא הושלמו לגביהן תנאים אלה, אינו יכולות להימסר לידי רשמי המקרקעין (או לידי מזכיר הוועדה לרישום ראשון – אם יתמנה בעל-תפקיד כזה), אלא רק לקמ"ט עצמו. איננו פוסלים את האפשרות לתקן את תקנות רישום המקרקעין באופן שייתן ביטוי ברור ומפורש יותר לסמכויות הקמ"ט בנושא זה; אך אנו סבורים שגם ללא תיקון כזה, הדין הנוהג מקנה לקמ"ט את הסמכות הדרושה.

הטיעון המרכזי נגד קיומה של סמכות רחבה לקמ"ט להימנע מהעברת תיקים שאינם מקיימים תנאי-סף לדיון בוועדה לרישום ראשון (ולמחוק בקשות שבמשך תקופה ארוכה לא

הושלמו לגביהן תנאים אלה) הוא, שסמכות כזו עלולה לפגוע בזכויות של אנשים שנשללת מהם האפשרות להוכיח את טענות הזכות שלהם בהליך המעין-שיפוטי בפני הוועדה. שתי תשובות בנינו לטיעון חשוב זה:

ראשית, כמקובל גם בישראל, החלטה על אי-המשכת הטיפול בבקשה לרישום ראשון, או אף על מחיקתה, איננה מונעת הגשה של הבקשה מחדש, לאחר השלמתה, תיקונה, או התאמתה לפי הדרוש. החלטת הקמ"ט להחזיר בקשה לרישום ראשון למבקש מן הטעם שלא נתקיימו התנאים הדרושים להמשך הטיפול בה איננה יוצרת "מעשה בית-דין". בעבר היה אינטרס למגוישי בקשות ישראלים להותיר תיקי בקשות פתוחים גם אם לא היה בידם לקדם את הליך הרישום וזאת על-מנת לשלול את סמכויות בתי-המשפט המקומיים לגבי אותן קרקעות (כזכור, בשנת תשמ"ד תוקן חוק רישום נדל"ן הירדני בצו 1060, באופן ששלל את הסמכות של בתי-המשפט המקומיים לדון בכל עניין הנוגע לכל קרקע שהוגשה לגביה בקשה לרישום ואשר טרם נרשמה). בהתאם להסכם הביניים, ממילא לא הוענקו לבתי-המשפט המקומיים סמכויות בענייני קרקעות בשטח C, ולכן שיקול זה איננו קיים עוד (ולכן אנו גם פטורים מדיון בו לגופו).

שנית, אנו ממליצים לתקן את הצו בדבר ועדות עררים ולקבוע אפשרות להגיש ערר על החלטותיו של קמ"ט רישום מקרקעין בעניינים אלה בפני ועדת העררים (אחת האפשרויות לעשות כן היא על-ידי הוספת צו מס' 25 לרשימת הצווים שבתוספת לצו בדבר ועדות עררים). הדבר יאפשר למבקשים שהקמ"ט החליט שלא לקדם את הטיפול בבקשותיהם להשיג על החלטותיו בפני ועדה מעין-שיפוטית. בקרב העדים שהעידו בפנינו שררה תמיכה רחבה בפתיחת הפתח לערר כזה. יודגש כי, הדיון בערר על החלטה כזו של הקמ"ט לא ייעשה לפי ההוראות המיוחדות החלות על "ערר על רישום ראשון" לפי פרק ה להוראות בדבר סדרי-הדין בוועדת העררים, אלא במסגרת הרגילה של ערר על החלטה של רשות מנהלית (גם אם לפי הגדרות שונות היא עשויה להיחשב החלטה "מעין שיפוטית"). ערר על החלטה כזו של הקמ"ט לא ייערך לאחר דיון אדוורסרי מלא, כפי שהדבר בעררים על החלטות של הוועדה לרישום הראשון, ולכן יהיה מקום לשמוע בו עדויות ולקבל ראיות כפי שהדבר נעשה בערר רגיל. בד בבד, נראה שאופי הביקורת של ועדת העררים צריך להיות ביקורת שיפוטית על מעשים מינהליים של הרשות, במטרה לבחון אם לאור מכלול הנתונים החלטתו של הקמ"ט (שכאמור איננה יוצרת "מעשה בית-דין") סבירה. ייתכן שיהיה ראוי לתת ביטוי פרוצדורלי לזכות הערר הנדונה גם בתקנות הרישום הראשון.

יושם אל לב, כי אם תתקבל ההמלצה להקנות זכות ערר על החלטה שלא להעביר בקשה לרישום ראשון להמשך טיפול על דרך הוספת צו מס' 25 לרשימת הצווים שבתוספת לצו בדבר ועדות עררים, ייפתח הפתח לערר גם על החלטות אחרות שמחליט הקמ"ט לפי אותו צו, בלי קשר להליכי רישום ראשון. אנו סבורים שזוהי תוצאה מבורכת. מחד גיסא, לא רצוי להותיר החלטות של הקמ"ט לפי צו מס' 25 ללא אפשרות לביקורת שיפוטית, ומאידך גיסא, לא רצוי שכל תקיפה של החלטה כזו תצריך פנייה לבית המשפט הגבוה לצדק בישראל.

המסקנה שלפי הדין הרצוי ולפי הדין הנוהג, על קמ"ט רישום מקרקעין לבחון אם התקיימו תנאי-הסף בטרם יקדם את הטיפול בבקשה לרישום ראשון ויעביר אותה לוועדה לרישום ראשון, ושעליו לדרוש השלמה של בקשות שאינן ממלאות אחר דרישות הסף, ולמחוק בקשות שבמשך תקופה סבירה שנקבעה להשלמתן לא הושלמו כך שתעמודנה באותם תנאי-סף, היא רק תחילתו של הדיון. להלן נתייחס להיבטים פרוצדורליים ותוכניים של הפעלת סמכות זו. אגב כך, נתייחס גם לגוף דרישות הסף הקבועות כיום בתקנות הרישום הראשון.

2. הנחיות להפעלת שיקול-הדעת של הקמ"ט

כדי להקל על קמ"ט רישום מקרקעין בבואו לבחון אימתי בשלו התנאים להמשך הטיפול בבקשה לרישום ראשון, אנו ממליצים לאמץ את אמות-המידה שלהלן. איננו ממליצים לעגן הנחיות כלליות אלה בחקיקה, אלא להסתפק בקביעתן כהנחיות פנימיות. הקמ"ט יבחן כל מקרה לגופו, בהתחשב בהנחיות שלהלן ויהא רשאי לסטות מהן במקרים מתאימים, תוך התייעצות אפשרית עם גורמים נוספים (כמפורט בהמשך). כאמור, אנו ממליצים לאפשר הגשת ערר על החלטות הקמ"ט בפני ועדת העררים הצבאית.

להלן ננתח את הנסיבות שבהתקיים אחת מהן על הקמ"ט להודיע למבקש, כי החליט שלא להעביר את הבקשה להמשך טיפול ולדרוש השלמת הבקשה או תיקונה עד לתאריך שיקבע, או להחזירה לידי המבקש, לפי העניין:

א. הקרקע כבר רשומה במרשם המקרקעין. אם נתגלה שהקרקע שלגביה הוגשה הבקשה כבר רשומה במרשם המקרקעין, על הקמ"ט להודיע למבקש על הפסקת הטיפול בבקשה (לעניין זה, אין נפקא מינה אם מדובר ברישום מהתקופה העותומנית, המנדטורית, הירדנית, או הישראלית). לפי סעיף 3 לחוק רישום נדל"ן הירדני ולפי המקובל בישראל (כפי שהעידו בפנינו המפקחים על רישום מקרקעין), זוהי עילה ברורה לדחיית בקשות לרישום ראשון. כמובן, במקרים שבהם הרישום הקודם במרשם המקרקעין נעשה ללא מפה, יתעורר קושי להגיע למסקנה שמדובר בקרקע שכבר רשומה במרשם, ואז יהיה מקום להמשיך בביורר שאלה זו בפני הוועדה לרישום ראשון.

ב. אי-צירוף נסח מס רכוש או פער בלתי-סביר בין השטח הרשום בנסח לבין השטח לפי הבקשה. בתקופת השלטון המנדטורי והירדני חל מס רכוש על מקרקעין חקלאיים. ראו פקודת מס רכוש חקלאי לשנת 1942; חוק מס' קרקעות, מס' 30 לשנת 1955. לצורך גביית המס, נערך רישום ונערך מיפוי של הקרקעות החקלאיות. "המפות הפיסקליות", כפי שהן מכונות, נערכו בתקופת השלטון המנדטורי. הן מתוות את הגבולות של אדמות כל אחד מהכפרים, מחלקות את אדמות הכפר לגושים ובמקרים רבים מחלקות את הגושים למאווקעות (ולפעמים גם לתת-מאווקעות). המיפוי אינו מתייחס לחלקות הבודדות. שטח של מאווקע במפה הפיסקלית עשוי לחקוף מאות דונמים. לצורך גביית המסים, נערכו ספרים שבהם נרשמו החלקות השונות (תוך ציון הכפר, הגוש והמאווקע שבהם נמצאת כל חלקה), שטחן וסוג העיבוד שלהן בחלוקה למספר

קטגוריות (החל מקרקעות שאינן מעובדות, המשך בגידולי בעל, בגידולי שלחין ובמטעים). ספרים אלה מכונים בערבית ספרי ה"מאלייה". בתקופות שבהן גבו את מס הרכוש החקלאי, נהגו לעדכן את רישומי המס מדי שנים אחדות. מזה עשרות שנים אין גובים את המס, וחרישומים המצויים בידנו הם לפיכך משנות השישים של המאה העשרים. למרות שלפי סעיף 20 לחוק מס קרקעות הירדני, אין רישומי מס הרכוש מהווים ראיה לקיומן של זכויות קניין בקרקע ("הכללת שם אדם כלשהו ברשימת חלוקת המס או ברשימת השומה לבנינים תעשייתיים למטרת ביצוע חוק זה אינה נחשבת כשלעצמה כהוכחה על הבעלות"), הם בכל זאת מספקים ראיה מרכזית לגבי גודל החלקות, השימוש בהן וזהות המחזיקים והמשתמשים בהן בעת שנערך המרשם.

לפי תקנה 3(א)(3) לתקנות הרישום הראשון, יש לצרף לבקשה לרישום ראשון "נסח מרישום המקרקעין ברישומי מס רכוש". בניגוד לפריטים אחרים שיש לצרף לבקשה לפי תקנה 3(א), אין בתקנות הסמכה לפטור את המבקש מהגשת נסח זה בנסיבות כלשהן. הוא הדין בישראל: תקנה 40(ב)(2) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תש"ל-1969, מורה שיש לצרף לבקשה לרישום ראשון "נסח מרישום המקרקעין ברישומי מס רכוש וקרו פיצויים, או אישור מאת מנהל מס רכוש וקרו פיצויים או מטעמו כי המקרקעין אינם רשומים בפנקסיו". לפי עדויות המפקחים בפנינו, בישראל אין רושמים ברישום ראשון קרקע שלא קוימה לגביה דרישה זו, ואף לא זכור מקרה שבו ניתן אישור כי קרקע כלשהי אינה רשומה בפנקסים (כפי שמאפשרות התקנות הישראליות). המקרים היחידים שבהם נתקלה הגבי אילנה יעקב, המפקחת על רישום מקרקעין לאזור ירושלים והדרום, אשר העידה בפנינו, בקרקעות שלא נרשמו במס רכוש, היו כשדובר בדרכים, אך ממילא כאשר מדובר בדרך אין הפרט יכול לרכוש בה זכויות קניין.

ישנם שני טיעונים מרכזיים נגד העמידה על הדרישה שכל בקשה לרישום ראשון תיתמך ברישום מתאים ברישומי המס. ראשית, כפי שקובע מפורשות סעיף 20 לחוק מס קרקעות הירדני, אין הרישום של קרקע כלשהי ברישומי המס מקנה לאדם הרישום זכויות כלשהן במקרקעין. משמע, שהחוק עצמו הניח, או לכל הפחות לא מנע, שתיתכן סתירה בין המציאות הקניינית לבין רישומי המס. שנית, כאמור לעיל, מס רכוש חקלאי אינו נגבה באזור יהודה ושומרון מזה עשרות שנים. לכן לא טרחו לעדכן את רישומי המס. הרישומים הקיימים כיום נערכו לכל המאוחר בשנות השישים של המאה העשרים, ולפיכך הם משקפים לכל היותר את מצב ההחזקה והעיבוד של קרקעות לפני כארבעים שנה. סביר להניח שמאז חלו שינויים רבים במצב ההחזקה והעיבוד. הלכה למעשה, ישנם ביהודה והשומרון תקדימים לכך שהוועדה לרישום ראשון וועדת העררים נענו לבקשות רישום ראשון, שלא נתמכו ברישומי מאלייה תואמים, או שסתרו אותם. (ראו, למשל, ההחלטה בעררים מס' 40/99, 42, חברת הר וגיא בע"מ ואח' נ' הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש, שבה החליטה הוועדה להורות על רישום שטח בפנקסים של כפר אחד, למרות שלפי המאליה השטח התחלק בין שני כפרים; וההחלטה בערר 6/02, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש נ' חברת דווקא בע"מ, שבה נדחה ערר שהוגש על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש כנגד החלטה ברוב דעות של הוועדה

לרישום ראשון אשר הורתה על רישום קרקע בשטח של 55.7 דונם, למרות ששטחה של הקרקע לפי רישומי המסים היה 16 דונם).

למרות טיעונים אלה, אנו סבורים שכמו במדינת ישראל – ואף מקל וחומר – חיוני להמשיך ולעמוד על הדרישה שקובעות התקנות בנושא זה. כאמור לעיל, אחד התפקידים של המעצמה המחזיקה הוא למנוע פגיעה בקניין הכלל והפרט, ובמיוחד בקניינם של נפקדים, בעת התפיסה הלוחמתית. לפי הניסיון שהצטבר הן בתחומי ישראל, הן בתחומי יהודה ושומרון לגבי בקשות רישום שאינן קשורות לרכישות של ישראלים, בבקשות שבהן אין פערים ניכרים בין גודל השטח שמבקשים לרישום לבין גודל השטח הרשום במאליה, לא מתעוררים בדרך-כלל ספקות באשר לכשרות העסקה. לפי עדויות שהושמעו בפנינו, התופעה הרווחת של פערים ניכרים בגודל השטח קיימת רק בבקשות שמגישים ישראלים בשטחים. ייתכנו הסברים שונים לתופעה זו – לרבות הקלות היתירה של ביצוע מעשי מרמה כלפי רוכשים ישראלים שאינם בני המקום ושהעסקאות עמם נעשות לעיתים קרובות בחשאי ובתנאים שאינם תנאי שוק שגרתיים. בעסקה בין שני תושבים מקומיים קיימים תמריצים חוץ-משפטיים חזקים – מוסריים, חברתיים וכלכליים – לנהוג ביושר ביחסים בין שני הצדדים ולהימנע מפגיעה בזכויות של אנשים שלישיים. ניתן להניח, כי תמריצים אלה אינם קיימים באותה מידה בעסקאות שבהן מעורבים רוכשים ישראלים. יהא ההסבר אשר יהיה, תפקידן של הרשויות למנוע פגיעה בקניין הכלל והפרט, ובמיוחד בזכויותיהם של נפקדים, מחייב הקפדה יתירה דווקא בעסקאות העלולות לפגוע בזכויות אלה.

בהקשר זה, אין מקום להקיש לענייננו (עניין רישומי מס הרכוש מהתקופה המנדטורית והירדנית) מהתופעה הידועה של פערים עצומים בין השטח של חלקות כפי שרשמו בקושאנים מהתקופה העות'מאנית לבין שטחן למעשה. הסתמכות על הפסיקה והספרות העוסקות באי-הדיוק של הקושאנים התורכיים לצורך הדין ברישומי מס רכוש המנדטוריים והירדניים מערבת מין בשאינו מינו (עירוב כזה מצוי בחוות-דעה מיום 7 ביולי 1983 של עו"ד אברהם סוכובולסקי המנוח ובהחלטות אחדות של ועדת העררים, לרבות עררים 40,42/99 וערר 6/02, אשר הוזכרו לעיל). לא ידוע על סטיות ממשיות ברישומי המס המנדטוריים והירדניים, ולמעשה עריכת ההשוואה בין המפות הפיסקליות לבין סך כל הרישומים בגוש או במאוקע מסוימים שוללת במקרים רבים את עצם האפשרות של סטייה כזו. כפי שכתבה בצדק מנהלת המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה, הגב' פליאה אלבק, במכתב מיום 18 במאי 1984 (וכפי שהעידו בפנינו אחדים מהמומחים): "רישומי המסים הירדניים הם מאד מדויקים, וסך כל שטחי החלקות בכל גוש בספרי המסים דומה מאד לשטח הגוש במפה הפיסקאלית". רישומי המאליה כוללים הן קרקעות מעובדות, הן קרקעות שלא עובדו. לכן בקשה לרישום שאינה נתמכת במאליה או הסותרת אותה באופן ניכר מעוררת חשש מוחשי וקרוב של השתלטות שלא כדין על קרקעות תוך פגיעה בזכויות הקניין של אחרים.

מבלי לוותר על הדרישה הנוכחית שקובעות תקנות רישום המקרקעין (דרישה שאין הקמ"ט מוסמך לפטור ממנה), ובד בבד על מנת לאפשר בירור של טענות המבקשים, אנו מציעים לפעול כדלקמן: כל אימת שלא צורף לבקשה נסח מרישומי מס רכוש, או שקיים פער בלתי-סביר בין השטח המצוין במאלייה לשטח המפה הנלווית לבקשת הרישום הראשון, יורה קמ"ט רישום מקרקעין לאנשי יחידתו לערוך חישוב של סך כל השטחים הרשומים ברישומי מס רכוש ביחס לאותו גוש ו/או אותה מאווקע, ולהשוות בין סך כל השטחים הללו לבין שטח הגוש או המאווקע לפי המפה הפיסקלית (כפי שיחשב קמ"ט מדידות). אם לפי בדיקה זו אין פער משמעותי בין סך כל הרישומים לסך כל השטח שבמפה הפיסקלית, ובמיוחד אם הפער הקיים בין סך כל רישומי המס למפה הפיסקלית איננו מתיישב עם הפער הקיים בין הבקשה לרישום ראשון ורישומי המס שצורפו לה – יבקש הקמ"ט בכתב ממגיש הבקשה הסבר לפער בתוך זמן סביר, ולא יעביר הקמ"ט את התיק להמשך טיפול ולדיון בוועדה. הטעם לכך ברור. אם סך כל השטחים המופיעים ברישומי מס רכוש לגבי גוש ו/או מאווקע מסוימים דומה מאוד לשטח הגוש או המאווקע במפה הפיסקלית, ובקשת הרישום איננה נסמכת על רישום קיים במאלייה, או שהיא חורגת במידה ניכרת מהשטח הרשום במאלייה – משמע שהבקשה מכוונת להשתלט על אדמות שלפחות במועד העריכה של רישומי המאלייה הייתה בהחזקתו של אדם אחר. הוא הדין, למשל, כאשר הפער בין השטח הרשום בנסח המצורף לבקשה לבין שטח המפה הנלווית לבקשה גדול יותר מהפער בין סך כל רישומי המס באותו גוש או באותה מאווקע לבין שטח הגוש או המאווקע לפי המפות הפיסקליות.

בהסתמך על הניסיון שהצטבר הן בתחומי ישראל הן באזור, אנו מציעים לקבוע שלעניין זה, **פער בלתי-סביר** בין השטח הרשום ברישומי המס לבין שטח המפה של החלקה שמבקשים לרשום ייחשב **כל פער העולה על 3 דונם, וגם עולה על 20% מהשטח הרשום ברישומי המס**. אם למשל, השטח הרשום במאלייה הוא 10 דונם ומוגשת בקשה לרשום חלקה ששטחה 13 דונם, לא ייחשב הדבר כפער בלתי-סביר, משום שאומנם החריגה עולה על 20% מהשטח הרשום, אך אין היא עולה על 3 דונם. כיוצא בזה, אם מוגשת בקשה לרשום חלקה בשטח 45 דונם, כאשר במאלייה רשום שטח החלקה 40 דונם, לא ייחשב הדבר כפער בלתי-סביר, משום שאומנם חריגה עולה על 3 דונם, אך אין היא עולה על 20% מהשטח הרשום במאלייה. פער בלתי-סביר יימצא, למשל, במקרה שבו במאלייה רשומה חלקה ששטחה 50 דונם, והבקשה מתייחסת לשטח של 61 דונם; או במקרה שבו במאלייה רשומה חלקה של שני דונם, והבקשה מתייחסת לשטח של 5.5 דונם.

כאמור, אחד ההסברים האפשריים להגשת בקשות על שטחים החורגים בגודלם מהרשום במאלייה הוא שהבקשה כרוכה בהשתלטות על אדמות נפקדים. על-מנת להגן על זכויותיהם של הנפקדים, אנו ממליצים שקמ"ט אפוטרופוס, שכיום נוהג לבחון במרשם האוכלוסין האם האדם שעל שמו רשומה הקרקע במאלייה ומבקשי הרישום הם נוכחים או נפקדים, יערוך בדיקה דומה גם לגבי השמות של השכנים המצוינים בבקשה.

ג. אי-התאמה בין מיקום החלקה לפי רישומי מס רכוש לבין המיקום לפי בקשת הרישום. כל אימת שלפי רישומי המאלייה הקרקע או חלק ממנה נמצאים בכפר, בגוש או במאווקע שונים מאלה שבהם היא מצויה לפי המפה שצורפה לבקשה, יבקש הקמ"ט בכתב מן המבקש להמציא תוך זמן סביר הסבר לאי-התאמה זו. כל עוד לא יקבל הסבר סביר כאמור (כגון קיומם של חילוקי-דעות נמשכים לגבי מיקום הגבול בין שני כפרים או שתי מאווקעות), לא יעביר הקמ"ט את הבקשה להמשך טיפול, ולאחר מתן התראה מוקדמת בכתב למבקש – אף ימחק אותה.

ד. ליקויים בתרשים. לא ניתן לערוך רישום ראשון של חלקה כלשהי ללא מפה מדויקת של אותה חלקה, ערוכה לפי הסטנדרטים המקצועיים המקובלים של עריכת מפות לצורכי רישום. בהתאם לכך, קבעה תקנה 3(א)(2) לתקנות הרישום הראשון בנוסחה המקורי, שעל המבקש לצרף לבקשה:

תרשים של המקרקעין, שהוכן על-ידי מודד מוסמך כמשמעותו בחוק המסדיר את מקצוע המודדים המוסמכים, מסי' 7 לשנת 1948. התרשים ייבדק ויאושר על ידי קצין המטה לענייני מדידות במנהל האזרחי או מי שהוסמך לכך על-ידו.

הוראה דומה מצויה בתקנה 40(ב)(2) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשי"ל-1969, בישראל.

מר משה זר, שהתקשה לעמוד בדרישה זו, עתר לבג"צ בשנת 1989 (בג"צ 385/89). העתירה בוטלה בהסכמה בעקבות הודעה של פרקליטות המדינה מיום 31 בינואר 1990, שלפיה "במקרים מיוחדים בהם יובהר – באמצעות תצהיר המפרט נסיבות עובדתיות המצדיקות זאת – כי המודד אינו מצליח לבצע מדידות בשטח מחשש של פגיעה בביטחוננו, ניתן יהיה לפנות לקמ"ט רישום מקרקעין בבקשה לשקול הגשת מפת מדידה שלא אושרה כמפה לצורכי רישום או סימון אחר של החלקה לפי הנסיבות. קמ"ט רישום מקרקעין ישקול לפי כל הנסיבות האם אפשר להסתפק באמצעי אחר כאמור, במקום מפה כשרה לרישום, בשלב הגשת הבקשה לרישום ראשון".

זמן קצר לאחר מכן, בשנת תשנ"א, נעשה תיקון מס' 3 לתקנות הרישום הראשון, שבו הוחלף המשפט השני בתקנה 3(א)(2) ("התרשים ייבדק ויאושר...") במשפטים הבאים:

"התרשים ייבדק על ידי קצין מטה לענייני מדידות במנהל האזרחי בבדיקה טרומית בלבד. בדיקת המפה על-פי דין על ידי קצין מטה לענייני מדידות תיעשה לאחר קבלת החלטת הוועדה לרישום ראשון."

תיקון זה נועד להקל על המבקשים ולאפשר לקיים את הליכי הרישום הראשון אף אם המפה שהמציא המבקש אינה עומדת בדרישות הרגילות שקובע הדין לגבי מפות לצורכי רישום. אולם ההודעה המוסכמת לבג"צ ותיקון התקנות שנעשה לאחר מכן לא יישבו את המחלוקות בין הגורמים המקצועיים המופקדים על הנושא במנהל האזרחי (קמ"ט מדידות וקמ"ט רישום מקרקעין), לבין מר זר, אשר טען כי לפי הודעת המדינה ולפי סיכומי פגישות ודיונים מאוחרים יותר, הוא פטור מהצורך בבדיקה טרומית. מחלוקות אלה הוכרעו בהחלטה מס' 3/03 של הוועדה לרישום ראשון מיום 13 במרץ 2003, שלפיה אין מר זר פטור מהגשת תרשימים שאושרו

בבדיקה טרומית. בחוות-דעה מיום 23 בנובמבר 2003, סמך עוזר היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון את ידיו על החלטת הוועדה והדגיש כי אל לדרגים הצבאיים במנהל האזרחי להפעיל בנושא זה לחצים על הדרגים המקצועיים. בהתאם להחלטת הוועדה ולחוות-הדעה, הצורך בבדיקה טרומית חל על כל מבקש, ותוכנה של הבדיקה הטרומית נתון לשיקול דעתו המקצועי של קמ"ט מדידות.

לפי עדותה של הגב' תרצה ורדי, קמ"ט מדידות לשעבר, המחלוקת נסבה על סקיצות שנערכו לפני כעשרים שנה – סקיצות שמבחינה מקצועית לא ניתן לאשר אותן אפילו באישור טרומי, לא ניתן להסתמך עליהן לצורך עריכת הסיור בשטח ובוודאי שאין מקום להתבסס עליהן בדיון בפני הוועדה לרישום ראשון. לדברי הגב' ורדי, אין כיום כל הצדקה להבחין בין הדרישות החלות על המפה שמגיש מבקש הרישום לבין הדרישות החלות על מפה הכשרה לצורכי רישום (אף כי, כמובן, בעקבות הסיור בשטח והדיון בוועדה עשויים להידרש שינויים במפה המקורית בטרם תאושר לצורכי רישום). ממילא, לא ניתן יהיה לבצע את הרישום אלא על בסיס מפה הכשרה לצורכי רישום, והתועלת למבקש הרישום שבדחיית ההוצאה הכספית הכרוכה בכך אינה שקולה לקשיים הנגרמים לקמ"ט מדידות הבדוק את הבקשה לאור המפה, וכן לרשם העורך את הסיור ולוועדה לרישום ראשון אם יאלצו לבדוק את הבקשה, לקיים את הסיור ולדון בבקשה שלא על סמך מפה אמינה, מדויקת ועדכנית. הגב' ורדי המליצה לאמץ באזור את הכלל שנקבע בחקיקה הישראלית, שלפיו אין להסתמך על מפות שנערכו לפני למעלה מ-5 שנים. עוד היא ציינה בפנינו, שהמפות שמגישים מבקשי-רישום פלסטינים הן באיכות ובדיוק גבוהים יותר מאלה של המפות הנלוות לבקשות של ישראלים. הלכה למעשה, בשנים האחרונות אין קמ"ט מדידות נותן "אישור טרומי" אלא לתרשימים העומדים בדרישות המקצועיות החלות על מפות הכשרות לצורכי רישום כאמור לעיל, עמדתה המקצועית של קמ"ט מדידות זכתה לגושפנקא של הוועדה לרישום, בהחלטה שבה הוסבר כי ללא בדיקת הקמ"ט אין הוועדה יכולה לעשות את עבודתה נאמנה והיא אף עלולה להורות על רישומים כפולים וסותרים לגבי אותה קרקע.

אנו סומכים את ידינו על עמדתה של הגב' ורדי. מבלי לכפור בקושי הכרוך בעריכת מפת מדידה לצורכי רישום בתנאים השוררים באזור יהודה ושומרון, יש להכיר בכך שללא מפה כזו אין אפשרות לערוך רישום ראשון של קרקע. כדי להסיר את הספיקות בנושא זה וכדי להחיל באזור יהודה ושומרון סטנדרטים מקצועיים דומים לאלה שפועלים לפיהם בתחומי ישראל, אנו ממליצים לשקול ביטול של התיקון שנעשה בשנת תשנ"א בתקנה 3(א)(2), וחזרה לנוסח המקורי של תקנה זו. כמו כן, אנו ממליצים לשקול תיקון לתקנות המודדים ברוח פרק ה לתקנות המודדים (מדידות ומיפוי), התשנ"ח-1998, החלות בישראל. בין היתר, יש לאמץ את הכלל שלפיו תרשים אשר לא הוגש לאישור קמ"ט מדידות בתוך שנה מסיום המדידה שעליה הוא מבוסס, טעון עדכון זולת אם הורה הקמ"ט אחרת (תקנה 75 לתקנות הישראליות). כמו כן, יש לאמץ את הכלל שלפיו תרשים שאושר אך לא נרשם בתוך חמש שנים מתאריך האישור יחשב כבטל זולת אם הורה קמ"ט מדידות אחרת (תקנה 77 לתקנות הישראליות). נציין כי, כשם שסירובו הנוכחי של קמ"ט מדידות לתת "אישור טרומי" למפות שאינן עומדות בסטנדרטים המקצועיים אינו

סותר את הודעת המדינה לבג"צ המצוטטת לעיל, גם התיקון החקיקתי שאנו מציעים אינו סותר אותה. הודעת המדינה לבג"צ מנוסחת בלשון מסויגת מאוד, אין היא כוללת התחייבות לשנות את החקיקה (כאמור, אנו מציעים לחזור לנוסח התקנות כפי שהיה בעת שנדונה העתירה לבג"צ) ואין היא מגבילה את שיקול-דעתו המקצועי של קמ"ט מדידות.

ה. **מסמכי העברת הזכויות.** לפי תקנה 3(א)(4) לתקנון הרישום הראשון, אם המבקש איננו בעל הזכות המקורית, עליו להמציא מסמכים המעידים על זכותו של המבקש לפעול בשם בעל הזכות המקורית או בהעברה ממנו. תקנה 3(ב) – כפי שתוקנה בשנת תשנ"א – מאפשרת לקמ"ט רישום מקרקעין לפטור את המבקש מהגשת מסמך ממסמכים אלה, על-פי בקשתו של האחרון הנתמכת בתצהיר או תצהירים המפרטים את הנסיבות שבגינן אין הוא יכול להמציא את המסמך, את העובדות שהיו צריכות להיכלל באותו מסמך ואת הראיות שעליהן הוא מבקש להסתמך במקום אותו מסמך. ראיות אלה צריכות להיות מצורפות לתצהירים. הקמ"ט רשאי להתנות פטור כאמור בתנאים שיקבע לפי שיקול-דעתו. הסדר מפורט זה – שלפי העדויות שבפנינו הפעלתו לא עוררה בעיות מיוחדות – מקנה לקמ"ט רישום מקרקעין שיקול דעת רחב להחליט האם ובאילו תנאים לוותר על מסמכי העברה, יפוי-כוח, צווי-ירושה וכדומה. יצוין כי, הפטור מהגשת המסמכים האמורים איננו אוטומטי, אלא תלוי בהחלטת הקמ"ט. אנו סבורים כי גם החלטות הקמ"ט לפי סעיף זה צריכות להיות נתונות לערעור בפני ועדת העררים הצבאית, ואנו ממליצים לתקן את החקיקה בהתאם.

בהקשר זה, נזכיר כי סעיף 11 לחוק לתיקון ההוראות הקשורות בנכסי דלא נידי, מס' 51 לשנת 1958, קבע במקור שרשויות המרשם תכבדנה יפוי-כוח לביצוע עסקאות במקרקעין רק בתוך שנה אחת מיום עריכתם או אישורם. תקופה זו הוארכה פעמים אחדות בצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 811), תש"ם-1979 על תיקוניו, וכיום היא עומדת על 15 שנים. הועלתה בפנינו הצעה להאריך תקופה זו פעם נוספת ולהעמידה על 25 שנים. איננו מקבלים הצעה זו. החששות, החשדות ואי-הוודאות האופפות רבות מהעסקאות במקרקעין הנערכות באיו"ש תגברנה עוד יותר אם יתאפשר ביצוע עסקאות על יסוד יפוי-כוח כה ישנים. החוק הירדני נועד להמריץ רישום של עסקאות במרשם המקרקעין ולמנוע מצב שבו המרשם אינו משקף את תמונת הזכויות העדכנית במקרקעין. אין מקום לכרסום נוסף במדיניות זו.

אגב כך, הושמעה באוזנינו טרזניה על כך שקמ"ט רישום מקרקעין דורש ממבקשי הרישום יפוי-כוח נוטריוני, בעוד שלפי הצו בדבר אימות מסמכים ניתן להסתפק ביפוי-כוח לפי סעיף 91 לחוק לשכת עורכי-הדין הישראלי. בבדיקה שערכנו עם הקמ"ט נמסר לנו שהוא נכון לקבל גם יפוי-כוח שנערכו לפי סעיף 91.

ו. **תעודת מוכתר.** תקנה 3(א)(5) דורשת לצרף לבקשה תעודת מוכתר המעידה על השימוש במקרקעין. תקנה 3(ב) – כפי שתוקנה בשנת תשנ"א – מאפשרת לקמ"ט רישום מקרקעין לפטור את המבקש מהגשת התעודה בהתאם לכללים שפירטנו לעיל ביחס למסמכי העברת הזכויות.

האמור לעיל ביחס למסמכי העברת הזכויות, לרבות ההמלצה לאפשר ערר על החלטות הקמ"ט לפי תקנה 3(ב), יפה גם לכאן. בהתאם להצעה שהושמעה בפנינו, בעקבות השינויים שחלו בשנים האחרונות במעמדם של המוכתרים ביהודה ושומרון, אנו ממליצים לשנות את נוסחה של תקנה 3(א)(5), כך שבמקום תעודת מוכתר ניתן יהיה להמציא גם תעודה של הרשות המקומית הפלסטינית שבתחומה נמצאים המקרקעין. תיקון זה יאפשר לפעול במקרים שבהם אין עוד מוכתר המופקד על האזור שבו נמצאים המקרקעין.

ז. אי-התאמות בין המסמכים וליקויים אחרים. על קמ"ט רישום מקרקעין להימנע מקידום הטיפול בבקשה לרישום ראשון גם בכל מקרה אחר שבו קיימת אי-התאמה בוטה בין המסמכים השונים שעליהם נסמכת הבקשה לבין עצמם (כגון אי-התאמה בין השמות של בעלי-הזכויות במסמכים השונים), או היעדרם של מסמכים חיוניים (למשל, בשרשרת ההעברות שעליהן נסמכת הבקשה – בכפוף לשיקול-דעתו של הקמ"ט לפי תקנה 3(ב) הנוכרת לעיל), או פגמים בולטים במסמכים (למשל, יפוי-כוח שאינם עומדים בדרישות הדין – בכפוף לשיקול-דעתו של הקמ"ט על פי תקנה 3(ב) לתקנות הרישום הראשון). בטרם ימחק את הבקשה (מחיקה שכמוסבר לעיל אינה מונעת את הגשתה מחדש לאחר השלמתה או תיקונה כנדרש), יבקש הקמ"ט מהמבקש הסבר לאותן אי-התאמות ויקצוב לו זמן סביר למתן ההסבר. נתן המבקש הסבר מתקבל על הדעת לאי-התאמות בין המסמכים או להיעדרם של מסמכים כלשהם, יאפשר הקמ"ט להמשיך את הטיפול בבקשה. לא נתן המבקש הסבר המניח את הדעת עד התאריך שנקבע, או לא נתן הסבר כלל, יחזיר הקמ"ט את הבקשה לידי המבקש. יודגש, כי מאחר שמדובר בבדיקה מקדמית, אין הקמ"ט נדרש להחליט בשלב זה אם ההסברים משכנעים או לא, אלא רק אם הם עשויים להתקבל על הדעת. במקרים של ספק, עליו לאפשר את המשך הברור של הבקשה על-ידי פרסומה להתנגדויות, קיום הסיור בשטח ועריכת דיון בפני הוועדה לרישום ראשון. בניסוח הפרסום יש להתחשב בקיומן של אי-ההתאמות במסמכים על-מנת שכל המתנגדים הפוטנציאליים יבינו שמדובר בקרקע שעשוי להיות להם עניין בה. עצירת הטיפול בבקשות הלוקות באחד הליקויים דלעיל תואמת את הפרקטיקה של המפקחים על רישום מקרקעין בתחומי ישראל ומגשימה את חובותיה של המעצמה המחזיקה לפי המשפט הבינלאומי כמוסבר לעיל.

אל מול המקרים המנויים לעיל, נראה לנו שבשני המקרים המפורטים להלן אין מקום לעצור את ההליכים, אלא יש להמשיך בהליכי הרישום הראשון ולאפשר בירור של הטענות בפני הוועדה לרישום ראשון:

א. בקשות הנופלות בתחומי הכרזות על אדמות-מדינה. לפי החקיקה (ראו, למשל, תקנה 4 לתקנות הרישום הראשון שעניינה הגשת בקשה לרישום ראשון של קרקעות שעברו הליך של "הכרזה על אדמות מדינה") ולפי הפרקטיקה הנוהגת באזור, הליך הכרזה על אדמות-מדינה אינו שקול להליך של רישום ראשון (על הליך זה, ראו באופן כללי אי זמיר, **אדמות המדינה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית** (תשמ"ה) 31-34). כאשר הממונה על הרכוש הממשלתי מבקש לרשום קרקע שעברה הליך הכרזה, בכל זאת עליו לעבור את הליך הרישום. וכשם שעצם

קיומה של הכרזה על אדמות מדינה אינו מיתר את הצורך בהליך של רישום ראשון, כך עצם קיומה של הכרזה אינו צריך לשלול את האפשרות לקיים דיון בבקשה לרישום ראשון של אדם פרטי בשטח שהוכרז בעבר כאדמת מדינה. נגד אדם כזה עשויות להיות מועלות טענות של השתק, לרבות השתק מחמת רשלנות, אולם אין לחסום על הסף את דרכו לדיון בפני הוועדה. לאור הבעיות והליקויים שהתלוו לרבות מההכרזות על אדמות המדינה, איננו סבורים שיש בקיומה של הכרזה כדי לחסום דיון בפני הוועדה. במהלך הדיון כוועדה יציג הממונה על הרכוש הממשלתי את עמדתו, ולפי הצורך יתאים את תועדת ההכרזה המקורית לשינויים בעמדתו ולהחלטות הסופיות בהליך הרישום הראשון.

ג. בקשות לרישום קרקע שלכאורה לא עובדה כנדרש. קמ"ט רישום מקרקעין איננו גוף מתאים לברר בשלב מקדמי את מצב העיבוד של הקרקע. גם אם, למשל, רישומי מס רכוש מסווגים את הקרקע כבלתי-ראויה לעיבוד, יש לאפשר למבקשי הרישום להוכיח כי בעשרות השנים שחלפו מאז שנערכו רישומי המס הם הכשירו את הקרקע לעיבוד ומעבדים אותה למעשה. מצב העיבוד יתברר בראש ובראשונה בסיור שיקום בשטח. לתמצית ההלכות שנפסקו בישראל בנושא דרישת העיבוד לפי סעיף 78, ראו א' אייזנשטיין, יסודות והלכות בדיני מקרקעין (תשנ"ה), חלק ראשון, 135-136.

3. אופן ההפעלה של שיקול-הדעת

הסמכות להתנות את המשך הטיפול בבקשה לרישום ראשון בכך שיושלמו מסמכים או יימסרו הסברים מניחים את הדעת לליקויים בבקשה בתוך פרק זמן קצוב נתונה לקמ"ט רישום מקרקעין. בעבר הרחוק, נהג הקמ"ט להתייעץ בנושא זה באורח שוטף עם מנהלת המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה במשרד המשפטים. גם כיום, אין כל מניעה שהקמ"ט יתייעץ עם גורמים משפטיים נוספים (בפרט עם היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון), ואין מניעה שיקבל מידע עובדתי מגורמים מקצועיים נוספים במנהל האזרחי (כגון קמ"ט אפוטרופוס) לפני שיחליט – אולם שיקול-הדעת חייב להיות מופעל בידי הקמ"ט עצמו. במצב המשפטי הנוכחי אין הקמ"ט יכול להפקיד שיקול-דעת זה בידי גורם אחר, לרבות לא בידי ועדה שהוא חבר בה.

4. מחיקת בקשות מחוסר-מעש

מהניתוח דלעיל עולה שתיתכנה בקשות לרישום ראשון שהטיפול בהן אינו מתקדם משום שאין הן מקיימות את דרישות הסף החיוניות להמשך הטיפול בהן. במהלך השנים, אכן הצטברו במשרדו של קמ"ט רישום מקרקעין מאות בקשות כאלה, מקוטעות ובלתי-שלמות, והן מונחות אצלו כאבן שאין לה הופכין. בעקבות רבים מהעדים שהופיעו בפנינו, אף אנו סבורים שמוטב למחוק בקשות כאלה בהחלטה מנומקת, תוך מתן אפשרות למבקש לשוב ולהגישן.

נראה לנו שבידי קמ"ט רישום מקרקעין יש סמכות טבועה למחוק בקשות לרישום ראשון שלא הועברו לדיון כוועדה משום אי-קיום של דרישות התקנות, אם חולף זמן ארוך שבו

המבקשים אינם פועלים להשלמת החסר. למען הסר ספק בלבד, כדאי להבהיר בתקנות שסמכות כזו קיימת. בטרם יורה הקמ"ט על מחיקה של בקשה לרישום ראשון שלא עמדה בדרישות הסף, עליו להודיע על כוונתו לעשות כן למגיש הבקשה. על הקמ"ט להודיע למבקש בכתב שאם לא תושלם הבקשה (על-ידי המצאת מסמכים חסרים, מתן הסברים מספקים כמפורט לעיל וכדומה) בתוך זמן שיקצוב (שבועות אחדים), הבקשה תימחק. הודעה על החלטת המחיקה תימסר למבקש הרישום. כמובהר לעיל, מחיקת הבקשה אינה יוצרת "מעשה בית-דין", והמבקש יוכל לשוב ולהגיש את בקשתו בכל עת, לאחר שישלים את החסר. אנו ממליצים שגם על החלטה זו של הקמ"ט תהיה אפשרות להגיש ערר לוועדת העררים הצבאית. הועברה בקשה לרישום ראשון לדיון בפני הוועדה לרישום ראשון – עוברת סמכות המחיקה מחוסר מעש לוועדה עצמה, ואין היא נתונה עוד לקמ"ט (ראו גם בהמשך).

5. משמעות החלטה להמשיך את הטיפול בבקשה או להעבירה לוועדה

החליט קמ"ט רישום מקרקעין שיש להמשיך את הטיפול בבקשה לרישום ראשון, או אף החליט שקוימו כל התנאים להעביר את הבקשה לדיון בפני הוועדה לרישום ראשון, אין בכך כדי למנוע דיון בהתנגדויות לבקשה. יתר על כן, אף אם לא תוגשנה התנגדויות כלשהן לבקשה לרישום ראשון, אין הדבר שולל את סמכות הוועדה לדחות את הבקשה אם היא לא תשתכנע במידת הוודאות הדרושה שמבקש הרישום אכן הוכיח את זכאותו להירשם כבעל זכויות בקרקע (ראו גם תקנה 6(ב) לתקנות הרישום הראשון). כך למשל, גם אם הקמ"ט סבר שההסברים שהמציא המבקש לקיומן של אי-התאמות או ליקויים כלשהם בבקשה מספיקים כדי לאפשר את העברת התיק לדיון בוועדה, אין הדבר מונע מהוועדה להכריע שאותם אי-התאמות או ליקויים מצדיקים דחייה של בקשת הרישום.

אותו דין יחול גם במקרים שבהם תהפוך ועדת העררים הצבאית החלטה של קמ"ט רישום מקרקעין לעצור את הטיפול בתיק כלשהו או למחוק תיק כלשהו מחמת אי-קיום דרישות-הסף (לפי הצעתנו שעל החלטות אלה תהיה אפשרות לערער בפני ועדת העררים). החלטה כזו של ועדת העררים תקבע לכל היותר שניתן להמשיך את ההליך, אך לא שקוימו התנאים לרישום הקרקע או חלק ממנה בשם המבקש.

ד. פרסום הבקשה

1. כללי

הפומביות היא מרכיב חיוני בהליך הרישום הראשון. בהליך הרישום הראשון נדונות זכויות קניין במקרקעין, זכויות התקפות כלפי כולי עלמא. במיוחד בתנאים שבהם נערכות עסקאות במקרקעין ביהודה ושומרון, פומביות ההליך חיונית למניעת פגיעה בזכויות של אנשים שלישיים ולשם חשיפת האמת. סעיף 4 לחוק רישום נדל"ן הירדני (שלא תוקן), קובע בעניין זה:

רשם הקרקעות בהתקבל בקשה לרשום נכסי דלא נידיי שלא נרשמו קודם, חייב להודיע במהירות על פרטי הבקשה במודעה בעיתון או בשני עיתונים מקומיים ובמקום בולט בכפר שהנכסים נמצאים בתחומו על חשבון הקשור בזה, ובה יזמין את כל מי שיש לו התנגדות לבקשה להגיש את הערעור שלו אל רשם הקרקעות המוסמך תוך חמישה-עשר יום מפרסום המודעה בעיתונים.

תקנה 5 לתקנות הרישום הראשון קובעת:

א. הפרסום על הבקשה לרישום בעיתון יומי המופץ באזור ובמקום בולט בכפר או בעיר שהנכסים נמצאים בתחומיהם – כנדרש בסעיף 4 לחוק – ייעשה בנוסח הקבוע בתוספת ב' לתקנות אלו.

ב. רשם המקרקעין בנפה רשאי לבצע את הפרסום בעיתון באמצעות המבקש, ובמקרה כזה ימציא המבקש שני עותקים מהפרסום בעיתון.

ג. רשם המקרקעין בנפה רשאי לבצע את הפרסום בכפר או בעיר שהנכסים נמצאים בתחומיהם באמצעות המוכתר או באמצעות נציג המושל האזרחי באותה נפה. המוכתר או נציג המושל יאשרו בכתב כי הפרסום אכן בוצע על-ידם.

החוק והתקנות דורשים אפוא שני סוגי פרסום: בעיתונים מקומיים ובמקום בולט בכפר שהמקרקעין נמצאים בתחומו.

2. הפרסום בעיתון

לפי העדויות בפנינו, הפרסום בעיתון מתבצע ללא בעיות מיוחדות. בהקשר זה, אחד העדים שהופיעו בפנינו המליץ, שנוסף על הפרסום בעיתון יומי בערבית המופץ באזור, יידרש גם פרסום בעיתון בעברית המופץ באזור, וזאת כדי להבטיח שישראלים המעורבים ברכישת קרקעות בשטחי C יוכלו להיוודע על הבקשות. במצב המשפטי הנוכחי אין חובה כזו לפי החוק או התקנות. כמצוטט לעיל, סעיף 4 לחוק דורש פרסום "בעיתון או בשני עיתונים מקומיים". ניתן לטעון שעיתון יומי ישראלי, אף אם הוא מופץ באזור, איננו "עיתון מקומי" כמשמעותו בחוק הירדני. אם כך הדבר, הרי שהטלת חובה כללית לפרסום, או אפילו הסמכה כללית של קמ"ט רישום מקרקעין לדרוש פרסום, בעיתון בעברית, מצריכות תיקון של החוק ו/או התקנות. לא נראה שיש הצדקה מספקת לשינוי החוק או התקנות בנקודה זו (שינוי שהיה חל כמובן גם על בקשות שמגישים תושבים מקומיים). עם זאת, במסגרת שיקול-דעתו של הקמ"ט להתיר את הדיון בפני הוועדה לרישום ראשון לפי צו מס' 25, הוא רשאי להתנות את ההיתר בכך שיעשה פרסום בעיתון יומי בעברית נוסף על הפרסום בערבית, וזאת אם יש יסוד לחשש שביצוע הרישום יפגע בזכויות של רוכשים ישראלים. כמו כן, בשלב הבדיקה של הבקשה בידי קמ"ט מדידות, אמורות להיות מאותרות בקשות קודמות שהוגשו לגבי אותו שטח. התגלתה בקשה כזו, יש להודיע על הבקשה החדשה גם למגישי הבקשה המקורית.

3. הפרסום בכפר

להבדיל מהפרסום בעיתון, הדרישה לפרסום במקום בולט בכפר שבתחומו נמצאים המקרקעין מעוררת בשנים האחרונות בעיות חמורות. בעקבות הסכם הביניים, בעוד שהבקשות לרישום ראשון שבהן דנה הוועדה מתייחסות לקרקעות הנמצאות בשטח C, הפרסום דורש שיתוף פעולה של אנשי הרשות הפלסטינית בשטחים B ו-A, שבהם נמצא החלק הבנוי של הכפר או העיר ולכן בתוכם צריך להיעשות הפרסום במקום הבולט בכפר. מאז הסכם הביניים, הפרקטיקה היא שמעבירים את המודעות לתלייה בכפרים לידי קציני הקישור הפלסטינים במשרדי התיאום והקישור (מת"קים), על-מנת שיתלו את המודעות בכפרים או ימסרו אותן לאנשי ועד הכפר לשם תלייתם. אולם, ככל הנראה האחרונים אינם תולים את המודעות ואינם מוסרים אותן. נוהגים לתלות את ההודעות במשרדי התיאום והקישור עצמם, אך מבחינה משפטית ומעשית כאחד, ברור שאין זה תחליף משביע רצון לפרסום הנדרש בכפר.

לא ניתן לוותר על הדרישה לפרסום ההודעה במקום בולט בכפר. זוהי דרישה מפורשת לפי החוק הירדני, ואף אין מקום לשקול תיקון של החוק הירדני בנקודה זו, משום שביסודו של הליך הרישום הראשון עומד רעיון הפומביות ומתן האפשרות לכל הנוגע בדבר להציג את התנגדותו לרישום. תליית המודעה במקרקעין עצמם, במקום במקום בולט בכפר, איננה עולה בקנה אחד עם לשון החוק והגיונו, משום שהמקרקעין עשויים להיות מרוחקים ביותר מהשטח הבנוי של הכפר. אף אין להסתפק באישור על מסירת הפרסום לקצין הקישור הפלסטיני במת"ק, אלא דרוש אישור על תליית המודעה בכפר מנציג הרשות המקומית הפלסטינית או מקצין הקישור הפלסטיני. אפשר לשלוח את המודעות למשרדי הרשויות המקומיות הפלסטיניות או לוועדי-הכפרים הרלוונטיים, ולבקש מהם אישור על תליית המודעה במקום בולט בכפר. עדיף כמובן שתליית המודעות תיעשה בידי גורמים ישראליים, אך נאמר לנו שבמצב הנוכחי הדבר כמעט בלתי-אפשרי. גם לאחר שערכנו בנושא זה בירור נוסף עם הרמת"קים (ראשי המשרדים לתיאום וקישור), לא הוצע פתרון מעשי לבעיה.

יש בסיס לדעה, שבהיעדר אישור מהרשות (בין אם מהרשות המקומית ובין אם מהרשות הפלסטינית או מרשות של המנא"ז או צה"ל) על ביצוע הפרסום בכפר, לא ניתן לקיים את הליך הרישום הראשון. לפיכך, על הרשויות הנוגעות בדבר לתת את דעתן לבעיה חמורה זו ולפעול באורח נמרץ כדי למצוא לה פתרון.

4. נוסח הפרסום ופרסום חוזר

לעיתים ישנן אי-בהירויות או אי-התאמות כלשהן במסמכים שעליהם נסמכת הבקשה לרישום ראשון. מאחר שהפרסום בעיתון ובכפר אינו כולל מפה, מתעורר חשש שמתנגדים פוטנציאליים לא ידעו שזכויותיהם עלולות להיפגע כתוצאה מהרישום. חלק מהבעיה נפתר על-ידי הסיור בשטח, אך עדיין קיים חשש שנפגעים פוטנציאליים לא יגיעו כלל לסיור משום שלא

ידעו כי הבקשה נוגעת בזכויותיהם. לפיכך, מן הראוי לכלול בנוסח הפרסום את התיאור הממצה ביותר, כדי לאפשר לכל מתנגד פוטנציאלי להגיש את התנגדותו. כך, למשל, אם במסמכים שונים מצוינים שמות שונים של המאווקע שבה נמצאת הקרקע, יש לציין בפרסום את שתי המאווקעות.

זאת ועוד, כל אימת שבמהלך הדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון מתברר שהמיקום של הקרקע מבחינת הגוש הפיסקלי או המאווקע איננו תאם את מה שפורסם במודעה, יש לערוך פרסום חוזר בעיתון ובכפר. כך, למשל אם מסתבר שהחלקה חורגת מתחומי הגוש או המאווקע לתחומי גוש או מאווקע אחרים, יש צורך בפרסום חוזר. פשיטא שנדרש פרסום חוזר אם מסתבר שהקרקע חורגת מגבולות הכפר. לפי המתאים, בעקבות הפרסום החוזר עשוי להידרש אף סיור חוזר בשטח.

5. המועד להגשת התנגדויות

לפי הדין הנוהג – סעיף 4 לחוק רישום נדל"ן הירדני ותוספת ב לתקנות הרישום הראשון – על המתנגדים לבקשת הרישום להגיש את התנגדויותיהם בתוך 15 יום מהפרסום. בפועל הרשויות המופקדות על הליכי הרישום מתחשבות גם בהתנגדויות המועלות בשלבים מאוחרים יותר – במהלך הסיור עצמו, ואף אחרי שהחל הדיון בפני הוועדה. הועלתה בפנינו הצעה להאריך את פרק הזמן האמור להגשת ההתנגדויות (למשל, מ-15 ל-45 יום), ובד בבד להתעלם מהתנגדויות מאוחרות יותר, או לדחותן זולת אם התקיימו טעמים מיוחדים לדון בהן (להוציא אולי התנגדויות שלא ניתן היה להעלותן לפי התיאור שבפרסום, אלא רק בעקבות הסיור בשטח). דומה, כי אין לשנות את הדין הקיים. מחד גיסא, המועד של 15 יום קבוע בחקיקה הירדנית הראשית, ולא נראה שיש הצדקה מספקת לשנות את החוק הירדני לפי הפרמטרים החלים על שינוי חקיקה מקומית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית. מאידך גיסא, התנאים השוררים בשנים האחרונות באזור יהודה ושומרון מצדיקים התחשבות, ואפילו התחשבות יתירה, באילוצים הרבים המקשים על הגשת התנגדויות במועד.

ה. הסיור בשטח

השלב הבא בהליך הרישום הראשון, לאחר פרסום הבקשה, הוא הסיור בשטח ('כאשף'). לסיור יש חשיבות רבה, משום שהוא מאפשר לבחון את היחס בין המצב בשטח לבין האמור במסמכים השונים ומשום שהוא מאפשר לכל הנוגעים בדבר, לרבות המתנגדים והרשויות המופקדות על ההליך, ללמוד מכלי ראשון את העובדות החיוניות להמשך ההליך. בעדויות בפנינו הצביעו על ליקויים שונים באופן שבו מתקיימים הסיורים כיום. חלק מהבעיות נובעות מהמצב הביטחוני בשטח ולפיכך אינן ניתנות לפתרון בתחומים שבהם עוסק דין וחשבון זה, אולם חלק

אחר ניתן לטיפול באמצעים המצויים בידי הרשויות. להלן ההמלצות האופרטיביות שלנו בנושא הסיור בשטח:

א. השתתפות מודד. אנו ממליצים לקבוע חובה שבסיור בשטח ישתתף מודד מטעם קמ"ט מדידות (נוסף על המודד שערך את התרשים הנלווה לבקשה). בדרך זו יוכל מודד בלתי תלוי לבחון באופן מקצועי ובלתי אמצעי את העובדות העולות מהסיור בשטח בתחום המדידות. ניתן אף לשקול שימוש באמצעים טכנולוגיים חדישים להגברת הדיוק של תיאור הממצאים שנמצאו בסיור.

ב. השתתפות חבר הוועדה לרישום ראשון. אנו סבורים שיש לקבוע חובה שבסיור בשטח ישתתף לפחות אחד האנשים שאחר-כך ישב כחבר בוועדה שתדון באותה בקשה. בכך נחזיר לקדמותה את הפרקטיקה הירדנית, העולה מלשון סעיף 6 לחוק רישום נדל"ן הירדני, שלפיה התקיימו ועדות אזוריות, שבכל אחת מהן ישב הרשם הרלוונטי, שהיה אחראי על עריכת הסיור. בכך יובטח שלפחות אחד החברים יתרשם במו עיניו מהמצב בשטח, שהוא יסוד מרכזי בהחלטה על הרישום הראשון.

ג. יציאת הוועדה לשטח. בשנים האחרונות, אין הוועדה בהרכבה המלא נוהגת לצאת לשטח כלל. אנו ממליצים שבמקרים מתאימים, במסגרת ההליך המתקיים בפניה, תצא כל הוועדה לשטח, כדי שתוכל להכריע במחלוקות עובדתיות בצורה טובה ואמינה יותר.

ד. תיאום האבטחה. אחדים מהעדים שהופיעו בפנינו הצביעו על תקלות ממשיות בתיאום האבטחה הבטחונית של הסיור בשטח ובפרט קבלו על כך שלא פעם מבטל הצבא את הסיורים ברגע האחרון בגלל אילוצים שונים. יש לשפר את התיאום של אבטחת הסיורים עם הצבא. יש להגביר את המודעות של הדרג הצבאי לחשיבות של הליך משפטי זה. יש להסביר לרשויות הצבאיות את העלויות העצומות של ביטול סיורים ברגע האחרון. אנו ממליצים שנושא זה יטופל בידי הדרג הבכיר ביותר במנהל האזרחי.

הוועדה נתנה דעתה לעוד שתי הצעות שהוצגו בפניה לגבי הסיור, אך החליטה שלא לאמץ אותן. הצעה אחת הייתה לחייב את המתנגדים לבקשה להופיע לסיור כשהם מצוידים במפה המתארת את השטח שלגביו הם טוענים לזכויות. איננו סבורים שיש בסיס משפטי או מעשי לחיוב זה. יש הגיון בפרקטיקה הקיימת, שלפיה מודיעים למתנגדים שעליהם להכין ולהמציא מפה בתוך כחודש או חודש וחצי ממועד הסיור. פרקטיקה זו עולה בקנה אחד עם תקנה 7(ג) לתקנות הרישום הראשון. המעניקה לוועדה לרישום ראשון, לקמ"ט, ולרשם סמכות שבשיקול דעת לבקש מהמתנגד לצרף להתנגדותו מפה העונה על הדרישות הקבועות בתקנה 3(א)(2) לגבי מפה המוגשת על ידי המבקש.

הצעה אחרת הייתה לקבוע את מקום המפגש של היציאה לסיור בחלקה עצמה, ולא במקום מפגש אחר. לא מצאנו הצדקה מספקת להתערב בהחלטה לגבי מקום המפגש, הקשורה

לשיקולים פרקטיים וצבאיים הנוגעים בניהול הסיור, במיוחד בהתחשב בכך שכיום אין מצרפים מפה לפרסום על הבקשות לרישום ראשון.

ו. הרכב הוועדה לרישום ראשון ועצמאותה

1. הרכב הוועדה

לפי החוק הירדני המקורי, בראש הוועדה לרישום ראשון עמד מושל האזור, סגנו, או מושל המחוז או הנפה, והיו חברים בה גם רשם המקרקעין של הנפה ונציג מס רכוש בנפה. על החלטות הוועדה ניתן היה לערער בפני וועדת ערעורים שבה היו חברים מנהל הקרקעות, שופט של בית המשפט לערעורים וסגן התובע הכללי. בצו מס' 448 משנת תשל"ב שונה ההרכב של הוועדה לרישום ראשון, ובראשה הועמד שופט מקומי. בצו מס' 1034 משנת תשמ"ג שוב שונה הרכב הוועדה. סעיף 6 לחוק, כפי שהוחלף בתיקון תשמ"ג, מורה בחלקו הראשון כדלקמן:

(א) בכל אחד מהמרחבים, המחוזות והנפות ניתן להקים ועדת רישום (להלן – הוועדה);

(ב) חברי הוועדה יהיו:

- (1) המושל האזרחי של הנפה שבתחומה נמצאים המקרקעין, או נציגו, או מי שיתמנה לכך על ידי ראש המינהל האזרחי, אשר ישמש כיושב ראש הוועדה.
- (2) נציג הממונה לצורך הצו בדבר מס הכנסה ומס רכוש (יהודה והשומרון) (מס' 28), תשכ"ז-1967.
- (3) מי שיתמנה לכך על-ידי מנהל הקרקעות, כמשמעותו בדין ובתחיקת בטחון."

הלכה למעשה, קיימים כיום שני הרכבים של הוועדה לרישום ראשון, כשבראש כל אחד מההרכבים יושב עורך-דין פרטי ישראלי, דובר ערבית, המועסק לתכלית זו בידי המנהל האזרחי בחוזה מיוחד. עד הסכם הביניים, שני החברים הנוספים בוועדה היו נציגו של קמ"ט רישום מקרקעין ונציגו של קמ"ט מסים. בעקבות הסכם הביניים התבטל התפקיד של קמ"ט מסים. הסמכויות הנותרות של קמ"ט הועברו לידי קמ"ט רישום מקרקעין, משום שכעת המשמעות היחידה של ספרי מס הרכוש החקלאי היא לצורך הליכי הרישום הראשון ולא לצורך גביית מס רכוש (מס הרכוש החקלאי בטל מן העולם לפני שנים רבות). כתוצאה מהעברת סמכויותיו של הממונה על מס רכוש לקמ"ט רישום מקרקעין, בשנים האחרונות שני החברים הנוספים בוועדה (ולא רק אחד מהם) הם עובדי משרדו של קמ"ט רישום מקרקעין. בניגוד לרוחם (ואולי גם לשונם) של החקיקה הירדנית ותחיקת הביטחון שהחליפה אותה (סעיף 6 המצוטט לעיל), לא הוקמו ועדות נפרדות לנפות השונות, ולמעשה אותם אנשים חברים בוועדות העוסקות בכל שטח C וכל הדיונים מתקיימים במשרדי המנהל האזרחי בבית-אל. בעדויות שהושמעו בפנינו הועלתה הטענה שהכפיפות של שניים מחברי הוועדה לקמ"ט פוגעת בעצמאותה (או לפחות במראית עצמאותה), והועלו רעיונות מרעיונות שונים לשינויים בהרכב הוועדה, בהשתייכות המנהלית