

שלה וכדומה. כן הוצעו דרכים שונות להבטחת אי-התלות של הוועדה בקמ"ט ובגורמי המנהל האזרחי הצבאיים. מהעדויות שהושמעו בפנינו עולה שבמצב הנוכחי אין כל אפשרות מעשית למנות פלסטיני מקומי כחבר הוועדה (בראש ובראשונה משום שסביר להניח כי אף פלסטיני לא יסכים ליטול חלק בהליך זה).

לאחר ששקלנו מגוון רחב של אפשרויות לגבי הרכב הוועדה, באנו למסקנה כי יש לשמור על **ההרכב המשולש** של הוועדה לרישום ראשון. כמו כן, מכל החלופות, החלופה של הותרת ההפעלה של הוועדה באחריותו של קמ"ט רישום מקרקעין נראית כפחות בעייתית. בהתחשב במספר הקטן יחסית של בקשות לרישום ראשון הנדונות כיום (כשלושים עד ארבעים בקשות חדשות בשנה) ובמצב התקציבי הכללי, איננו ממליצים להקים אדמיניסטרציה נפרדת לוועדה לרישום ראשון, שעלות הפעלתה תהיה גבוהה מאוד. כיוצא בזה, איננו ממליצים שהאחריות על הפעלת הוועדה תעבור לדרג הצבאי במנהל האזרחי (תחום תשתית או רמ"א), משום שהפעלת הוועדה דורשת מומחיות מקצועית ומשום שהעברת האחריות לדרג הצבאי עלולה לעורר חשש לפגיעה בעצמאות הוועדה.

בד בבד, אנו מציעים לקבוע **כללים ברורים** לגבי המותר והאסור ביחסים שבין נציגי המינהל האזרחי, לרבות קמ"ט רישום מקרקעין, לחברי המותב, וזאת כדי לבצר את עצמאותה של הוועדה. להלן המלצותינו בנושא הרכב הוועדה:

**א. הכשרה משפטית.** יש להמשיך ולהקפיד, כפי שנעשה עד היום, שבראש הוועדה ישב משפטן דובר ערבית ומומחה לדיני מקרקעין באזור. רצוי מאוד ששניים מחברי הוועדה יהיו משפטנים.

**ב. ידיעת השפה הערבית.** הגם שרצוי כי כל חברי הוועדה יהיו דוברי ערבית, ניתן להסתפק בכך ששניים מחברי המותב יהיו דוברי ערבית, ובלבד שהחבר שאינו דובר ערבית יהיה משפטן מומחה לדיני קרקעות מהשורה הראשונה, ושמלבדו יהיה חבר בוועדה משפטן הדובר ערבית. אם בעתיד יהיו לוועדה שירותי תרגום מעולים, ואם יהיה מדובר במומחה לדיני קרקעות מהדרגה הראשונה, איננו שוללים מכל וכל אפילו את האפשרות שבוועדה ישב משפטן אחד בלבד שאינו דובר ערבית.

**ג. הזיקה למנהל האזרחי.** לאור אופיו המיוחד של הליך הרישום הראשון ותפקידה המיוחד של הוועדה, כמתואר לעיל, אין לדעתנו מקום למנות ועדה שכל חבריה חיצוניים למנהל האזרחי.

**ד. הזיקה למשרד קמ"ט רישום מקרקעין.** יש להפחית את מספר חברי הוועדה שהם עובדי יחידת קמ"ט רישום מקרקעין במנהל האזרחי משניים לאחד. האדם השלישי ימונה בידי קמ"ט רישום מקרקעין (בכובעו כממונה על מס רכוש), אך לא יהיה זה מי מעובדיו.

**ה. החבר השלישי.** האדם השלישי בוועדה (נוסף על המשפטן היושב בראשה ועל הנציג של משרד קמ"ט רישום מקרקעין) יכול להיות איש המרשם בישראל, פנסיונר של המרשם בישראל, איש מילואים של הפרקליטות הצבאית (כאשר הפרקליטות הצבאית תשופה בידי המנהל האזרחי על העלות של זימונו), פנסיונר של המנהל האזרחי (לרבות מי שעבד במשרד קמ"ט אפיו

ושאינו עוסק בהווה בסוגיות הקשורות במקרקעין בשטחים), עורך-דין פרטי (שיתחייב לא לעסוק במקרקעין בשטחים מחוץ לחברותיו בוועדה) וכדומה. מאחר שבדיונים רבים בפני הוועדה מופיע נציגו של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, אין מקום שעובד של קמ"ט אפוי (להבדיל מפנסיונר של יחידת הקמ"ט) יכהן בוועדה.

ו. **השתתפות בסיור המוקדם.** כפי שצוין בנושא הסיור המוקדם, חיוני שלפחות אחד מחברי המותב יהיה האדם שהשתתף בסיור בשטח לגבי אותה בקשת רישום. מן הסתם יהיה זה נציגו של קמ"ט רישום מקרקעין במותב. במקרים (חריגים), שבהם לא השתתף חבר הוועדה בסיור המוקדם, מומלץ שהוועדה תשקול בחיוב את האפשרות לבקר בשטח, וזאת בשונה מהפרקטיקה הנהוגת, שלפיה הוועדה כמעט שאינה מקיימת סיורים בשטח. אף אם השתתף אחד החברים בסיור המוקדם, אין בכך כמובן כדי למנוע מהוועדה לצאת כולה לסיור בשטח.

ז. **מזכיר.** רצוי למנות מזכיר קבוע לוועדה, שבמידת הצורך יוכל לשמש גם כחבר המותב. מינוי כזה יכול לתרום לייעול ושיפור האדמיניסטרציה של פעילות הוועדה. במקרה כזה, כתבי-בי-דין ושאר מסמכים המוגשים לוועדה, יוגשו ישירות למזכיר הוועדה, ולא למזכירות הכללית של משרד הקמ"ט.

ח. **השתלמויות.** על-מנת להבטיח את הכשירות המקצועית של הוועדה לרישום ראשון, מומלץ לקיים השתלמויות תקופתיות לחבריה (השתלמויות שבהן יכולים להשתתף גם הרשמים שאינם חברים בוועדה, קצינים מתחום תשתית ומלשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון המעוניינים ללמוד על דיני הקרקעות באזור, אנשי אגף רישום מקרקעין מישראל שיש להם עניין בנושא וכיו"ב). בין היתר, רצוי לערוך השתלמות בנושא מיפוי (באחריות המרכז למיפוי ישראל), בנושאי דיני המקרקעין, דיני מלחמה (ככל שהם רלוונטיים), רכוש ממשלתי ונטוש, וכן בנושא של ניהול דיון שיפוטי (להשתלמות הראשונה אפשר להזמין אחד מחברי וועדת הבדיקה הנוכחית, כדי להציג את המלצותינו ואת תיקוני החקיקה שיערכו בעקבותיהן, ככל שההמלצות תתקבלנה). כאשר מתקיימות השתלמויות כאלה באגף רישום המקרקעין בישראל, כדאי להסתייע בהן.

## 2. עצמאות הוועדה

בהמלצות לגבי הרכב הוועדה נתנו את דעתנו לצורך להקפיד על אי-תלותה של הוועדה ועל כך שאי-תלות זו לא רק תתקיים למעשה, אלא גם תיראה כלפי חוץ. באותה רוח, אנו ממליצים לקבוע את הכללים הבאים בדבר היחסים השוטפים בין קמ"ט רישום מקרקעין לבין הוועדה:

א. **קביעת המותב.** בידי הקמ"ט תמשיך להיות מסורה הסמכות לקבוע את המותב שידון בכל תיק.

ב. **מועדי הדיונים.** קביעת המועדים של הישיבות ותכיפותן מסורה ליו"ר המותב – במגבלות התקציב שייקבע מראש – ולא לקמ"ט (כך קובעת תקנה 10(א) לתקנות הרישום הראשון). אל

לקמ"ט (או לכל גורם אחר במנהל האזרחי) לנסות להתערב באופן ניהול התיק, כגון באורך הזמן המוקדש לשמיעת עדים או באורך ההחלטות.

ג. **סדרי עבודה פנימיים.** על הקמ"ט להימנע מהתערבות בסדרי-העבודה הפנימיים של הוועדה. אם הוועדה מעוניינת בכך, יש לאפשר לחבריה לעבוד על התיקים גם בבית (ולקבל על כך תשלום לפי דיווח), וכן יש לאפשר להם לחלק ביניהם את מלאכת הכתיבה כרצונם. בהסכמת שלושת חברי הוועדה, ניתן לקיים שיחות והתייעצויות גם בין שניים מהם.

ד. **התייעצות.** אל לחברי הוועדה להתייעץ עם הקמ"ט ואל לקמ"ט ליעץ לחברי הוועדה בכל הקשור לתיקים ספציפיים. אין מקום למסור לקמ"ט דיווח שוטף על מה שקורה בכל תיק. בד בבד, מותר לחברים לשוחח עם הקמ"ט על שאלות משפטיות ופרוצדורליות כלליות ומופשטות ואין מניעה שיוגש לקמ"ט דין וחשבון תקופתי על התקדמות הטיפול בתיקים התלויים בפני הוועדה.

ה. **הערות והסתייגויות בשלב מתן ההיתר.** מותר לקמ"ט להעביר תיק של בקשה לדיון בוועדה עם רשימה של בעיות והסתייגויות שהכין בשלב המקדמי, בעת ששקל אם להעביר את התיק לוועדה. יש לזכור כי קמ"ט רישום מקרקעין הוא כיום – ומן הסתם יהיה גם בעתיד – המשפטן בעל המומחיות הרבה ביותר בכל הקשור לרישום מקרקעין ביהודה ושומרון. אולם, אל לקמ"ט להתכתב או לשוחח עם חברי הוועדה או מי מהם על התיק במהלך הדיונים, ואל לו להעיר או להגיב על כתבי בית-דין שהצדדים מגישים לוועדה.

ו. **ערר.** אין מקום לאפשר לקמ"ט להגיש ערר על החלטות הוועדה. סבר הקמ"ט שהחלטה כלשהי של הוועדה עלולה לפגוע בזכויות של המדינה, של נפקדים, או אפילו של נוכחים (כחלק מחשמירה על הסדר הציבורי בשטחים) – יכול הוא לפנות לקמ"ט אפוי וביחד עם היועץ המשפטי של האזור ישקלו הם את האפשרות להגיש ערר על החלטת הוועדה. הערר יוגש מטעם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש.

## ז. ההליכים בפני הוועדה לרישום ראשון

סעיף 6 לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שהוחלף בצו מס' 448 על תיקוניו, קובע שיושב ראש הוועדה לרישום ראשון יקבע את מקום דיוניה; שבסמכותה של הוועדה לדון בבקשות הרישום, לשמוע התנגדויות להן ולקבל החלטות מתאימות ביחס אליהן; שהוועדה רשאית לערוך בדיקות נוספות, להזמין עדין ולגבות עדויות; וכי יתנהל פרוטוקול של הדיונים. תקנה 10 לתקנות הרישום הראשון קובעת הנחיות כלליות לגבי סדרי הדין וגביית הראיות בפני הוועדה. לפי תקנה זו, הוועדה קובעת את מועד הדיון ומזמינה אליו את הצדדים. על הוועדה לשמוע תחילה את המבקש ואחר כך את המתנגדים, והיא יכולה להתיר למבקש להשיב לטענות המתנגדים, או ליתן כל הוראה אחרת בדבר סדר הטיעונים. הוועדה רשאית לקיים את הדיון בהיעדרם של צדדים שהוזמנו כדין לדיון ולא הופיעו. על הוועדה לערוך פרוטוקול שיחתם בידי יושב-ראש

הוועדה. הוראות כלליות נוספות לגבי אופן ניהול הדיונים בפני הוועדה מצויות בתקנות סדרי הדין בוועדה לרישום ראשון. תקנה 1 קובעת שהוועדה "תפעל בדרך הנראית לה יעילה ביותר לשם עשיית הצדק ולנוחיות הדיון". במקרים שבהם הצדדים שבפני הוועדה מיוצגים בידי עורכי-דין, מתירה תקנה 2 לוועדה לקבוע שהדיון יתנהל לפי סדרי הדין ודיני הראיות החלים בבתי-המשפט המקומיים לפי החקיקה הירדנית, בשינויים המחויבים לפי העניין. תקנה 3 קובעת הוראות בעניין צווי ביניים ותקנה 4 קובעת הוראות בנושא פסיקת הוצאות.

בעדויות שהושמעו בפנינו נטענו טענות שונות לגבי התמשכות ההליכים, לגבי התבטאויות לא נאותות של גורמים שונים המשתתפים בדיון ועוד. בביקורנו בדיוני הוועדה לא נוכחנו בבעיות כאלה, אולם ייתכן שהמודעות של כל המשתתפים בהליך לנוכחותנו השפיעה על התנהגותם. חשוב לציין כי, בהתחשב באילוצים הרבים שבהם פועלת הוועדה לרישום ראשון, התרשמנו שהיא עושה את עבודתה נאמנה וללא משוא פנים.

בטרם נתייחס להיבטים ספציפיים של הדיון בפני הוועדה, חשוב לעמוד על שני היבטים מיוחדים להליכים אלה, במיוחד כאשר משווים אותם להליך שיפוטי רגיל. הדיון בפני הוועדה לרישום ראשון (ובעקבותיו הדיון בפני ועדת העררים) איננו הליך שיפוטי-אדוורסרי במובן הרגיל. ראשית, זהו הליך מעין-שיפוטי ולא שיפוטי ממש, כפי שמעידים ההרכב הסטטוטורי של הוועדה (אשר אינו מחייב שישבו בה משפטיים) וסדרי הדין הגמישים מאוד החלים בדיוניה. שנית, מאחר שמדובר בהליך העוסק בזכויות במקרקעין, אשר ההכרעה בו עשויה להשפיע על זכויות של אנשים שלישיים, לרבות נפקדים, הרי שתפקידה של הוועדה חורג מהכרעה בסכסוך בין המתדיינים שבפניה. על הוועדה למנוע רישום של המקרקעין על-שם אדם שלא הוכיח כראוי את זכותו להירשם כבעליהם, גם אם לא עלה בידי המתנגדים לרישום להוכיח את טענותיהם והוועדה דחתה אותן, ואפילו מטעמים שהיא בעצמה העלתה. הוועדה – ולא רק נציגו של קמ"ט אפוטרופוס המופיע בפניה – מופקדת על שמירת זכויותיה של המדינה במקרקעין ועל זכויותיהם של אנשים פרטיים, בין אם הם נפקדים ובין אם נוכחים. חובות אלה המוטלות על הוועדה נגזרות הן מדיני המקרקעין ודיני רישום המקרקעין החלים באזור, הן מחובתה של המעצמה המחזיקה לשמור על הסדר הציבורי בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית. ביטוי מפורש לכך מצוי בתקנה 6(ב) לתקנות הרישום הראשון, הקובעת כי "אין באי-הגשת התנגדות כאמור בתקנת משנה א' כדי לפטור את רשם המקרקעין ואת הוועדה לרישום מלחקור את זכויות המדינה ואת זכויותיהם של נפקדים במקרקעין אליהם מתייחסת הבקשה." כפי שנוהגים המפקחים על רישום מקרקעין בישראל, הוועדה יכולה לדחות בקשה לרישום ראשון מבלי לקבוע מיהו בעל הזכויות באותם מקרקעין.

להלן המלצותינו בשורה של נושאים שעלו לגבי ניהול הדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון:

א. **כבוד הוועדה וכבוד המתדיינים.** מבלי להגביר את הפורמליות של דיוני הוועדה, שומה על כל חברה להקפיד על ניהול הדיונים בצורה מכובדת. יש לנקוט צעדים הולמים נגד מתדיינים או

נציגיהם המרימים את קולם במהלך הדיונים, וכמובן על חברי הוועדה עצמם לנהוג בנימוס ובכבוד כלפי כל המופיעים בפניהם.

### **ב. קצב הדיונים.** הושמעו בפנינו תלונות על התמשכות הדיונים בפני הוועדה, אולם לפי

התרשמותנו עיקר העיכובים אינם נובעים מהתפקוד של הוועדה עצמה, אלא ממחדלים וממעשים של הצדדים בשלב הקודם לדיון בוועדה ובמהלך הדיון עצמו. ייתכן שיש מקום להקפיד יותר על סדרי-הדיון, תוך מניעת ניצול שלהם לרעה לשם עיכוב הדיון. ניתן אף לשקול במקרים מתאימים הטלה של הוצאות, כפי שמאפשרות התקנות. אולם כללית, לאור התנאים השוררים בשטחים בשנים האחרונות מבחינת קשיי התנועה, התקשורת וכדומה, ניתן בהחלט להצדיק את הגישה הסלחנית והגמישה שמגלה הוועדה כלפי המתדיינים. לאור החשיבות והרגישות של הנושא, מוטב לקיים דיונים ממצים, גם אם הדבר כרוך בהארכתם. במיוחד לאור הניסיון המגלה שלא פעם מחזירה ועדת העררים תיקים לוועדה לרישום ראשון כדי להשלים גבייה של ראיות, לא נראה שיש מקום לזרז את הליכי הצגת הראיות בפני הוועדה לרישום ראשון. אם תתקבל המלצתנו (העולה בקנה אחד עם תקנה 10 שתוארה לעיל), שהוועדה עצמה תקבע את מועדי הדיונים בפניה, יאפשר הדבר לקבוע ישיבות סמוכות יותר זו לזו. מן הראוי לקבוע מראש סדרה של דיונים, ולא רק את הישיבה הבאה כל פעם.

מקצת העדים בפנינו התייחסו לכך שהמתנגדים לרישום נוהגים להעלות טענות זיוף המצריכות בירור במחלקה לזיהוי פלילי של המשטרה, וכי הדבר גורם לעיכוב הדיון. מחד גיסא, נטען כי מן הראוי שהוועדה לא תשהה את הדיון לצורך זה אלא אם כן הובאו בפניה ראיות של ממש לקיומו של חשד מוחשי לזיוף. מאידך גיסא, הועלתה הטענה כי מנהגה של הוועדה לדרוש ממתנגד המעלה טענת זיוף להפקיד מראש סכומים של אלפי שקלים (כדי להבטיח את התשלום בעד בדיקת המחלקה לזיהוי פלילי), מונעת בירור ממצה של טענת הזיוף כל אימת שהמתנגד אינו מסוגל לשאת בעלות זו. לאחר ששקלנו את הנושא, באנו למסקנה שאין מקום להמלצה כלשהי בסוגיה זו; אלא מוטב להותירה – כפי שהדבר כיום – לשיקול דעתה של הוועדה בכל מקרה ומקרה. על הוועדה לחתור לגילוי האמת בכל האמצעים העומדים לרשותה, ובד בבד למנוע שימוש לרעה בטענות מחוסרות-בסיס הגורמות לעיכוב הדיון. החלטה מעין זו ניתנת לערעור ברשות נגיד ועדות העררים (סעיף 7(א) לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון).

הועלתה בפנינו הצעה לחייב את מגישי ההתנגדויות לבקשות לרישום ראשון להפקיד ערובה, וזאת על-מנת להפחית הגשה של התנגדויות-סרק. חיוב כזה אינו מצוי בדין הישראלי ולא מצאנו יסוד מספיק לקבוע אותו בדין החל באזור. סעיפים 6(ג) ו-7(א) לחוק, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, מאפשרים לוועדה להתנות הוצאת צווים בהפקדת ערובה, וסמכות זו עומדת בעינה.

**ג. מקום הדיונים.** לפי חוק רישום נדל"ן הירדני, אמורות היו להתקיים ועדות לרישום ראשון בכל נפה ונפה, ואף תחיקת הביטחון משמיעה שכך צריך להיות (ראו סעיף 6(א) ו-6(ב)(1) לחוק, כפי שהוחלפו בצו מס' 448, על תיקוניו). מסיבות של ביטחון ושל נוחות מנהלית, כיום כל דיוני

הוועדה נערכים במשרדי המנהל האזרחי בבית-אל. אל מול ההקלה האדמיניסטרטיבית, הדבר גורם גם לעיכובים בדיונים, משום שלעתים קרובות מתקשים המבקשים, המתנגדים, העדים, או עורכי-הדין לעבור את הסגרים, הכתרים והמחסומים בדרך לבית-אל.

ככל שהדבר ניתן, אנו ממליצים ששלב שמיעת העדויות ייערך במת"קים (משרדי התיאום והקישור) שבנפות, סמוך למגורי העדים המתקשים להגיע לבית-אל (כלומר, במת"ק של הנפה שבה מצויים המקרקעין). הדבר יעלה בקנה אחד הן עם התפיסה הבאה לידי ביטוי בסעיף 6 לחוק הירדני המקומי ובסעיף 6 לאותו חוק כפי שהוחלף בתחיקת הביטחון, הן עם ההרכב הסטטוטורי של הוועדה, הן עם הבעיה המעשית החריפה של הקשיים הניצבים בפני המקומיים להגיע לבית-אל מרחבי האזור.

**ד. עיון בתיק.** הועלתה בפנינו הצעה להטיל מגבלות על זכותם של מתנגדים לעיין בתיק הבקשה לרישום ראשון. לא מצאנו שיש הצדקה להטלת מגבלה כזו, שכן עיקרון הפומביות הוא יסוד מוסד של הליך הרישום הראשון.

**ה. הגשת מסמכים.** הושמעה באוזנינו קובלנה על כך שצדדים לדיון מגישים מסמכים בשלבים מתקדמים של ההליך, ללא אישור הוועדה וללא המצאה לצד השני. אנו ממליצים להקפיד שהגשת מסמכים נוספים תיעשה רק באישור הוועדה – ככלל, לאחר שמיעת עמדתם של הצדדים האחרים בעניין זה – ותוך המצאת עותקים לצדדים האחרים.

**ו. המצאת מפה בידי המתנגדים.** הושמעה באוזנינו הטענה שראוי לחייב כל מתנגד לבקשת הרישום להמציא מפת מדידה המתארת את המקרקעין שהוא טוען לזכויות בהם, והיו שהציעו כי תהיה זו מפה כשרה לרישום. בדיון הנוהג, תקנה 7(ג) לתקנות הרישום הראשון מותירה עניין זה לשיקול-דעתה של הוועדה לרישום ראשון. תקנה 43 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשי"ל-1969, המטפלת בנושא זה בישראל, אינה מחייבת את המתנגדים להמציא מפה, ולפי כדיקתנו בפועל אין דורשים בישראל מן המתנגדים להמציא מפה. כאמור לעיל בפרק על הסיור בשטח, אנו ממליצים להותיר את המצב המשפטי הנוכחי בעינו, כלומר להותיר עניין זה לשיקול דעתה של הוועדה (ולשיקול דעתם של קמ"ט רישום מקרקעין והרשם בנפה) בכל מקרה ומקרה.

**ז. תרגום הדיונים.** אחד הקשיים שבהם נתקלת הוועדה נעוץ בכך שהדיונים מתקיימים למעשה בשתי שפות, ערבית ועברית. הושמעו בפנינו טענות על כך שלא תמיד התרגום בדיוני הוועדה טוב מספיק. אנו ממליצים לפתור בעיה זו על-ידי שכירת מתורגמנים מקצועיים ברמה גבוהה בידי המנהל האזרחי. איננו ממליצים לאפשר לצדדים להביא מתורגמן חיצוני.

**ח. פרוטוקול.** הושמעה בפנינו טרזניה על איכות הפרוטוקול הנרשם במהלך דיוני הוועדה. מדובר בבעיה המלווה ערכאות שיפוטיות בכל מקום שהוא, והיא מוחמרת עקב העובדה שהדיון נערך בשתי שפות. בהקשר זה הועלה בפנינו הרעיון להתמודד עם הבעיה על-ידי הקלטת הדיונים ותמלול מקצועי שלהם.

אנו ממליצים שבמקרים שבהם כל הצדדים מעוניינים בעריכת הקלטה ותמלול של הדיון על חשבונם, תישקל בקשה כזו בחיוב בידי הוועדה, וזאת כאחד האמצעים להתגבר על הבעיות ברישום הפרוטוקול. אם רק חלק מהצדדים מעוניינים בהקלטה או שרק חלק מהם מוכנים להשתתף במימון שלה, אין מניעה מוחלטת להורות על ביצוע ההקלטה על חשבון חלק מהצדדים, ובלבד שכל הצדדים מסכימים לכך. לפי בירור שערכנו, בבתי-המשפט בישראל ישנה רק חברה אחת שזכתה במכרז המאפשר לה לבצע הקלטה ותמלול של דיונים. ניתן לבחון הסתייעות בחברה זו. מכל מקום, עניין זה נתון לסמכותה של הוועדה, ואין צורך בשינויי חקיקה כלשהם כדי לאפשר לוועדה להורות על הקלטת הדיון במקרים המתאימים. בסיום הדיון, תוכל הוועדה להורות כיצד תתחלק הנשיאה בעלויות ההקלטה והתמלול, בהתחשב בתוצאות הדיון.

**ט. מחיקה מחוסר מעש.** עסקנו לעיל בסמכותו של קמ"ט רישום מקרקעין למחוק בקשות שאינן מקיימות את דרישות-הסף ואשר גם כחלוף זמן ניכר לא טרח המבקש להשלים את החסר בהן. הסמכות למחוק מחוסר מעש בקשות לרישום שכבר הועברו לוועדה, נתונה בידי הוועדה עצמה. סעיף 6(ג) לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, מסמיך את הוועדה לרישום ראשון "לדון בבקשות הרישום, לשמוע התנגדות לבקשת הרישום ולקבל החלטות מתאימות ביחס אליהן". תקנה 1 לתקנות סדרי הדיון בוועדה לרישום ראשון מסמיכה את הוועדה לפעול "בדרך הנראית לה יעילה ביותר לשם עשיית הצדק ולנוחיות הדיון", ותקנה 2 לאותן תקנות מסמיכה את הוועדה לקבוע כי במקרים שבהם הצדדים מיוצגים בידי עורכי-דין יתנהל הדיון לפי סדרי הדיון ודיני הראיות הנהוגים בבתי-המשפט המקומיים. מכלול הוראות אלה מסמיכות את הוועדה למחוק בקשות מחוסר מעש, ובלבד שתינתן למגיש הבקשה התראה על הכוונה לעשות כן זמן סביר מראש.

#### ה. ועדת העררים – הרכב ופעילות

לפי החוק הירדני, על החלטותיה של הוועדה לרישום ראשון ניתן היה לערער בפני ועדת ערעורים שבה היו חברים מנהל הקרקעות, שופט של בית המשפט לערעורים וסגן התובע הכללי. צו מס' 448 קבע הרכב דומה למדי, אך במקרים שבהם "היה הנכס, נשוא בקשת הרישום, כולו או מקצתו נכס נטוש או רכוש ממשלתי" נקבע שהערר יוגש לוועדת הערר הצבאית. בשנת תשמ"ג, הוחלף סעיף 7 לחוק בסעיף חדש (על-ידי צו מס' 1060 שתיקן את צו מס' 448), שלפיו עררים על החלטות הוועדה לרישום ראשון יוגשו רק לוועדת העררים כמשמעותה בצו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967. על החלטות-ביניים של הוועדה לרישום ראשון ניתן להגיש ערר ברשות נגיד ועדות העררים. לפי סעיף 7(ג) לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שתוקן בתחיקת הבטחון, המשיבים בערר הם כל אדם שהיה צד לדיונים בפני ועדת הרישום וכן הממונה על הנכסים הנטושים והממונה על הרכוש הממשלתי. לפי סעיף 7(ד), ועדת העררים תדון בערר על-פי הפרוטוקול והראיות שבתיק ועדת הרישום, ובלבד שתהיה רשאית להתיר הבאת ראיות נוספות אם שוכנעה שמן הצדק לעשות כן, ומטעמים מיוחדים שירשמו.

עררים לפי סעיף זה חורגים מהרגיל בוועדת העררים, משום שבכל הנושאים האחרים שבהם דנה הוועדה, היא עושה כן כערכאה שיפוטית או מעין-שיפוטית ראשונה, הדנה בערר על החלטות של גופים מנהליים. לעומת זאת, במקרה הנוכחי יושבת ועדת הערר כערכאה שנייה, אחרי שהוועדה לרישום ראשון כבר קיימה דיון מעין-שיפוטית באותו עניין. מסיבה זו, מייחדות הוראות סדרי-הדין בוועדת העררים פרק נפרד לערר על החלטות הוועדה לרישום ראשון: סעיפים 30-35 להוראות. בכפוף להוראות מיוחדות אלה, חלות על הדיון בעררים על החלטות הוועדה לרישום ראשון הוראות סדרי הדין הרגילות של הוועדה. בניגוד לשאר הנושאים שבהם דנה ועדת העררים (שבהם החלטותיה הן, לפחות פורמלית, בבחינת המלצות לראש המנהל האזרחי בלבד), בענייננו הוועדה מחליטה כערכאה עליונה (ראו סעיף 7(ח) לחוק רישום נדל"ן הירדני, כפי שתוקן בתחיקת הבטחון, הקובע שהחלטת הוועדה היא סופית).

בעוד שרוב חברי הוועדה לרישום ראשון אינם משפטנים, הלכה למעשה בוועדת העררים כל החברים משפטנים. בעוד שהוועדה לרישום ראשון פועלת במסגרת המנהל האזרחי, נהנית ועדת העררים – הפועלת על-יד בית-המשפט הצבאי ובכפופות ליחידת בתי-הדין של צה"ל – מעצמאות מלאה. לפיכך, ניתן היה לצפות שמבחינה פרוצדורלית ומהותית כאחת, תפעל ועדת העררים כאורח משביע רצון ואף תצליח לתקן תקלות ושגגות העלולות ליפול בעבודתה של הוועדה לרישום ראשון. למעשה, התמונה שהצטיירה בפנינו לגבי ועדת העררים, הרכבה, דיוניה והחלטותיה, עגומה למדי. האתגרים העצומים שניצבו בפני בתי-המשפט הצבאיים ביהודה ושומרון בשנים האחרונות עקב העברת האחריות על מרבית התחומים האזרחיים לידי הרשות הפלסטינית מאידך גיסא, דחקו לקרן זוית את הטיפול בענייני הוועדה. הדבר בא לידי ביטוי בדרגתו של נגיד ועדות העררים (בעבר שימש נשיא ביה"מ הצבאי, בדרגת אלוף-משנה, גם כנגיד הוועדות, מאוחר יותר שימש כנגיד קצין בדרגת סגן-אלוף, ובשנים האחרונות משמש בתפקיד קצין בדרגת רב-סרף) ובמאגר המשפטנים המשמשים כחברים בוועדה. במיוחד קיימת בעיה חמורה של איש הוועדה במשפטנים הבקיאיים בדיני קרקעות –

אנו שותפים להתרשמות של אחדים מהאנשים שהעידו בפנינו, שרמת הדיונים וההחלטות של ועדת העררים נופלת במקרים רבים מרמת הדיונים וההחלטות של הוועדה לרישום ראשון.

בניגוד למתחייב מסעיף 3 לצו בדבר ועדות עררים, רוב הדיונים בעררים בענייני רישום ראשון, לרבות דיונים לגופו של עניין (להבדיל מדיונים מקדמיים), נערכים בפני דן יחיד, מבלי שקדמה לכך קביעה או הוראה של הוועדה, או מבלי שניתנה באופן פורמלי הסכמה של צדדים. פרקטיקה זו נוגדת את הוראות הצו ואת המקובל בערכאות ערעור אחרות, בהתחשב בכך שההחלטות של הוועדה לרישום ראשון שעליהן עוררים מתקבלות בידי מותב של שלושה. כמו כן, הושמעו בפנינו טענות על קיום דיונים ללא הזמנת כל הצדדים, על הטיה לטובת הרוכשים הישראליים ועל נטייה מוגזמת של בא-כוח הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש לסייע לרוכשים ישראליים (בעיה שלדברי הנוגעים בדבר טופלה באחרונה ואינה קיימת עוד). בניגוד



למה שניתן היה לצפות לאור מגבלותיה האמורות, ועדת העררים מתערבת במקרים רבים מאוד בהחלטות של הוועדה לרישום ראשון, בין אם על-ידי החזרת הדיון לשם גביית ראיות נוספות (דבר המייתר את הצורך לדון בשאלות המשפטיות שמעורר הערר לגופו), ובין אם על-ידי קבלת ראיות חדשות (בהתעלם מסעיף 7(ד) המתוקן לחוק הירדני ומהוראה 35 להוראות בדבר סדרי הדין בוועדת העררים). ועדת העררים אף נוטה באורח מוגזם לתת תוקף להסכמות בין באי-כוח הצדדים – נטייה מוקשית במיוחד במקרים שבהם הוועדה דחתה את בקשת הרישום בשל טעם שהיא העלתה מיוזמתה.

על-מנת לשנות מצב זה, אנו ממליצים לנקוט בהקדם את הצעדים הבאים:

**א. הרכב הוועדה.** חיוני להרחיב במידה משמעותית את מאגר חברי ועדת העררים בכלל ואת אלה מהם בעלי הבקיאות בנושאי המקרקעין באזור. אין זה סביר שהוועדה כולה תמנה כשבעה משפטנים המכהנים בה בהתנדבות, שמקצתם מבוגרים מאוד. אם הבעיה היא תקציבית, הרי שאפשר לשקול השתתפות במימון מתקציב המנהל האזרחי או משרד הביטחון, אך בסופו של דבר הקופה היא אותה קופה.

**ב. הצדדים.** יש להקפיד על קיום ההוראות בדבר סדרי-הדין בוועדת העררים. בפרט, חשוב ביותר להמציא את כתב הערר לכל מי שהיו צד לדיון בפני הוועדה לרישום ראשון (סעיף 7(ג)) לחוק רישום נדל"ן הירדני כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, והוראה 34 להוראות בדבר סדרי דין בוועדות העררים) ולהזמין לדיון, בלי קשר לשאלה מיהם המשיבים שציין העורר בכתב-הערר. אי-קיום של דרישה זו פוגע בעיקרי הצדק הטבעי ומעמיד בספק את תוקף החלטותיה של ועדת העררים.

כמוסבר לעיל, איננו סבורים שיש מקום לאפשר לקמ"ט רישום מקרקעין להגיש ערר על החלטות הוועדה לרישום ראשון. אולם, יש למסד את האפשרות של הקמ"ט לפנות לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש וליועץ המשפטי של האזור ביוזמה להגשת עררים במקרים שבהם הדבר מוצדק. גם אם בשלב הדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון לא הציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש התנגדות כלשהי לרישום, יש לאפשר לו להיות צד לדיונים בוועדת העררים, בין אם כעורר ובין אם כמשיב, לשם הבטחת העניינים שעליהם מופקדים קמ"ט אפוי והממשל הצבאי בכלל. תימוכין להשקפה זו ניתן למצוא בהוראה 34(ב) להוראות בדבר סדרי-הדין בוועדות העררים, המחייבת להמציא העתק מכתב הערר לא רק לכל המשיבים ולכל מי שהיה צד לדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון, אלא גם לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש (משמע – גם אם הוא לא היה צד לדיונים קודם לכן).

באותה רוח, אנו ממליצים לעגן בצו בדבר ועדות עררים, בצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, או בהוראות בדבר סדרי הדין בוועדת העררים, את החובה להמציא העתק מכל ערר לידי היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון וכן את רשותו של היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון להתייצב בכל דיון הנערך בפני ועדת העררים ובמיוחד בעררים על החלטות של הוועדה לרישום ראשון. בהקשר זה, מעניין לציין שבפקודת סדרי הדין (התייצבות

היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] הישראלית, הרשות היחידה שאינה בית-משפט שבפניה רשאי היועץ המשפטי לממשלה או נציגו להתייצב ולהשמיע את דבריו הוא הפקיד המסדר לפי פקודת הסדר הקרקעות. הזיקה העניינית בין הנושאים ברורה מאליה. יש מקום לשקול הוראה דומה לגבי הדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון.

**ג. המותב.** בהתאם לצו בדבר ועדות עררים, רק דיונים מקדמיים בעניינים טכניים יתקיימו בפני דן יחיד. יש להקפיד על כך שדיונים לגופו של עניין יתקיימו בפני מותב של שלושה, להוציא מקרים חריגים ביותר שבהם בהסכמת כל הצדדים יקום הדיון בפני דן יחיד.

**ד. תפקידה של הוועדה כערכאת ערעור.** יש להקפיד על כך שוועדת העררים תפעל בענייני רישום ראשון כערכאת ערעור בלבד, הן לעניין בקשות להצגת ראיות חדשות (דבר שאין להתירו אלא במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו, כאמור בסעיף 7(ד) לחוק המתוקן ובהוראה 35 להוראות סדרי-הדין בוועדת העררים), הן לעניין היקף ההתערבות בשיקול-הדעת של הוועדה לרישום ראשון. יש לתדד את ההבדל בין תפקידה של ועדת העררים בעררים על החלטות ומעשים של רשויות מנהליות (שאו היא פועלת כערכאה שיפוטית או מעין-שיפוטית ראשונה), לבין תפקידה בנושא הרישום הראשון (שבו היא פועלת כערכאת ערעור על החלטות של גוף מעין-שיפוטי שקיים הליך מלא של שמיעת ראיות ודיונים).

**ה. תרגומים.** כמו הוועדה לרישום ראשון, אף ועדת העררים נדרשת להתמודד עם הקושי שמקורו בכך שהדיונים מתקיימים למעשה בשתי שפות, ערבית ועברית. כמו בוועדה לרישום ראשון, גם בוועדת העררים לא תמיד התרגום נעשה באיכות מספקת. אנו ממליצים לפתור בעיה זו על-ידי שכירת מתורגמנים מקצועיים ברמה גבוהה. איננו ממליצים לאפשר לצדדים להביא מתורגמן חיצוני (הוראה 26 להוראות סדרי הדין בוועדות העררים מסדירה את נושא התרגום, ואין צורך בשינוי חקיקה בנושא זה).

## **ט. ביצוע הרישום**

### **1. היעדר שיקול-דעת לקמ"ט ולרשם**

בנוסחו המקורי, קבע סעיף 6(ב) לחוק רישום נדל"ן הירדני, שבהיעדר ערעור על החלטותיה של הוועדה לרישום ראשון, ירשום הרשם את המקרקעין בהתאם להחלטת הוועדה. סעיף 8(א) קבע הוראה דומה לגבי החלטות של ועדת העררים, בכפוף לצו שהוציא בית-משפט מוסמך. כיום, סעיף 7 לחוק, כפי שהוסף בתחיקת הביטחון, קובע שהממונה על הרישום יבצע את הרישום בהתאם להחלטה חלוטה של הוועדה לרישום ראשון, ובמקרה שהוגש ערר – בהתאם להחלטה של ועדת העררים. תקנה 13 לתקנות הרישום הראשון מפרטת: "ניתנה החלטה על רישום, כאמור בתקנה 12, ואין עוד ערר עליה, או שנסתיים הדיון בערר, תעביר הוועדה לרישום, או ועדת העררים, לפי המתאים, את החלטתה אל קצין מטה רישום מקרקעין אשר יעבירה

לרשם המקרקעין או למי שהוסמך לכך, והוא ירשום את המקרקעין כאמור בהחלטה. בשלב זה אין שיקול-דעת לקמ"ט רישום מקרקעין או לרשם. תפקידם בשלב זה הוא טכני. כמוהם כרשות הוצאה לפועל המצווה להוציא לפועל פסק-דין של בית-משפט. גם אם הקמ"ט או הרשם סבורים שנפלה טעות, ואפילו טעות גסה, בהחלטות של הוועדה לרישום ראשון או של ועדת העררים, אין הם רשאים להימנע מהרישום. הדרך היחידה להשיג על החלטות של ועדת העררים היא בעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק, באחת העילות המצומצמות המאפשרות תקיפה של החלטה שיפוטית בפני ערכאה זו. גם תקיפה כזו, אין מקום שתיעשה בידי קמ"ט רישום מקרקעין, אלא בידי מי מהצדדים לדיון בפני הוועדות (לרבות קמ"ט אפוטרופוס).

כמו רשות הוצאה לפועל, גם קמ"ט רישום מקרקעין רשאי לכנות לוועדת העררים או לוועדה לרישום ראשון ולבקש הבהרות אם קיימת אי-בהירות לגבי תוכן הרישום הנדרש (לפי תקנה 11 לתקנות הרישום הראשון, "החלטה על רישום מקרקעין תפרט את כל הפרטים שייכללו ברישום המקרקעין, מיקומם, שטחם, גבולותיהם וסוגם וכן הבעלות, זכויות חכירה, משכנתאות וכל יתר הזכויות הטעונות רישום בספרי המקרקעין. ההחלטה תתייחס לזכויותיהם של כל אחד מבעלי הזכויות במקרקעין"). בקשת הבהרה איננה יכולה לשמש מסווה להשגה על תוכן ההחלטה.

## 2. רישום בשם המדינה?

לכאורה, הליך רישום ראשון מתאים רק למקרים שבהם חלקה ראוי להירשם על-שם אדם פרטי (או תאגיד), ולא לשם רישום הקרקע בשם המדינה – שהרי גם ללא הליך כלשהו, "ברירת המחדל" היא שקרקעות בלתי-רשומות שייכות למדינה. אף-על-פי-כן, הן לפי הדין הנוהג באזור (ראו, למשל, תקנה 4 לתקנות הרישום הראשון), הן לפי הדין הישראלי (ראו, למשל, תקנה 40(ב)(2), סיפא לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשי"ל-1969), בקשה לרישום ראשון עשויה להיות מוגשת גם בידי המדינה. נתקבלה הבקשה, יירשמו המקרקעין בשם המדינה. שאלה אחרת היא, כיצד לנהוג במקרים שבהם הבקשה לרישום ראשון מוגשת בידי אדם הטוען לרכישת זכויות בקרקע מכוח חזקה ועיבוד, ובסופו של הליך מגיעה הוועדה למסקנה שהמבקש לא הוכיח כי נתקיימו התנאים המזכים אותו ברישום הקרקע על שמו. האם במקרה כזה על הקרקע להירשם בשם המדינה או בשם הממונה על הרכוש הממשלתי? לפי עדותה של הגב' אילנה יעקב, המפקחת על רישום מקרקעין לאזור ירושלים והדרום, בישראל מסתפקים בדחיית בקשות ואין מורים על רישום הקרקע בשם המדינה. אנו סבורים כי ככלל יש לנהוג כך גם באיו"ש (מה עוד שיש בסיס לסברה שתוקף הרישום הראשון באיו"ש איתן יותר מאשר בישראל, כמפורט בהמשך). גם באיו"ש ייתכן מצב שבו מגיש הבקשה לא הצליח להוכיח את זכויותיו בקרקע, אך קיים אדם אחר שיוכל להוכיח את זכויותיו. בד בבד, איננו שוללים את האפשרות שהממונה על הרכוש הממשלתי יבקש לרשום את הקרקע כרכוש ממשלתי (במסגרת ההתנגדות שהגיש לבקשה), והוועדה תיעתר לבקשתו אם יוכיח את זכויות המדינה.

### 3. אגרות

לפי התקנות בדבר אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון), התשמ"ב-1982, על ביצוע הרישום הראשון בעקבות ההחלטה של הוועדה לרישום ראשון חלה אגרה של 4% מערך הקרקע, ואם כולל הרישום גם העברה של הזכויות, חלה אגרה בשיעור של 5% על רישום ההעברה. כתוצאה מכך, במקרים רבים שבהם מסתיים ההליך בהחלטה לרשום את הקרקע על שם המבקשים, אין הם מבצעים את הרישום למעשה, כדי לחסוך בהוצאות אלה. נמסר לנו שבעיה דומה קיימת גם בישראל (שם האגרה היא בשיעור של 2% למרשם ועוד כ-1% לרשות המקומית). בישראל שוקלים להוסיף אגרה על הגשת הבקשה לרישום ראשון. כמו כן, לגבי ישראלים מתעוררת בעיה כללית יותר של כפל מס בין אגרות הרישום החלות באזור למיסי המקרקעין על פי הדין בישראל.

אי-ביצוע הרישום לאחר השלמת ההליכים משיקולי חיסכון באגרות הוא תופעה בלתי-רצויה בעליל. לא זו בלבד שהדבר גורם הפסד כספי לקופת המנהל האזרחי (אחרי שהושקעו משאבים גדולים בהליך הרישום הראשון), אלא שהוא מסכל תכלית מרכזית של ההליך כולו – הגברת הוודאות והביטחון של עסקאות עתידיות ביחס לאותם מקרקעין. חשוב מאוד אפוא למצוא דרכים אפקטיביות כדי למנוע, או לפחות להקטין ככל האפשר, תופעה בלתי-רצויה זו. כך, למשל, ניתן לשקול גביית אגרה בשלב ההגשה של הבקשה לרישום ראשון והפחתה מקבילה באגרה המוטלת בשלב הרישום. כיוצא בזה, כאשר מבקשים להשתמש בקרקע שימוש הטעון רשיון (למשל, לפי דיני התכנון והבנייה), ניתן להתנות כל רישוי עתידי לשימוש בקרקע שהתקיים לגביה הליך רישום ראשון בכך שיבוצע הרישום לפי החלטות הוועדה (ואם הדבר אינו אפשרי לפי הדין הנוהג – ניתן לשקול את תיקונו). אפשרות נוספת היא לרשום את הקרקע בהתאם להחלטה של הוועדה לרישום ראשון בכפוף לרישום שיעבוד להבטחת הפירעון של האגרה.

בעיה אחרת שעלתה מהעדויות בפנינו היא הבעיה של כפל מס, שהתעוררה לגבי ישראלים הרוכשים קרקעות בשטחים. דיון מפורט בנושא זה – המצוי בטיפול המחלקות המשפטיות של הגופים הנוגעים בדבר – חורג מענייננו. לפיכך אנו מסתפקים בהמלצה להחיש את הטיפול בבעיה זו.

#### י. נושאי-תפקיד נוספים

##### 1. היחס בין הדרג הצבאי לבין הקמ"ט והוועדה לרישום ראשון

כמה מהעדים שהופיעו בפנינו השמיעו טענות על לחצים המופעלים בידי הדרג הצבאי על קמ"ט רישום מקרקעין ועל קמ"טים אחרים המעורבים בהליך הרישום הראשון, בדרישה לזרוז את ההליכים בבקשות שמגישים גורמים ישראלים. לא נטען באוזנינו שהדרג הצבאי נמצא

בקשר ישיר עם חברי הוועדה לרישום ראשון, אך נטען שציפיותיו של הדרג הצבאי מועברות לוועדה באמצעות הקמ"ט.

כמו ביחס לטענות אחרות מסוג זה, אין בידינו אמצעי חקירה הדרושים כדי לקבוע ממצאים עובדתיים ברורים. מכל מקום, אנו ממליצים להקפיד מאוד על אי-התלות של הגורמים המקצועיים המופקדים על הטיפול בבקשות לרישום ראשון, ולהימנע מכל התערבות של הדרג הצבאי העלולה להתפרש כניסיון להשפיע על ההליכים בבקשות ספציפיות. בד בבד, אין מניעה ואף רצוי שהדרג הצבאי יהיה מעורב בקביעת הסדרים כלליים הקשורים להליכי הרישום הראשון, למען קידום היעילות ושלטון החוק בהליכים אלה (כגון הקצאת התקציבים הדרושים, בחינת שינויים דרושים בחקיקה או במבנה המנהלי של משרדי הקמ"טים). אנו דוחים את ההצעה שהועלתה בפנינו להגביר את הכפיפות של הקמ"טים לראש תחום תשתית או לראש המנהל האזרחי בעניינים הקשורים להפעלת שיקול-דעתם המקצועי.

## 2. היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון ומשרד המשפטים

בהתאם למבנה המנהל האזרחי כפי שנקבע בהחלטת הממשלה בסוף שנות השישים, קמ"ט רישום מקרקעין מונחה מבחינה מקצועית על-ידי משרד המשפטים למרות שהוא חלק מההירארכיה של המנהל האזרחי ושואב את סמכויותיו מתחיקת הביטחון. בתקופה שבה כיחנה הגב' פליאה אלבק כראש המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה, נהנה הקמ"ט מליווי וחנחיה מקצועיים שוטפים. ליווי הדוק זה היה בו, לעיתים, כדי להגביל את שיקול-הדעת של הקמ"ט (למעשה, גם אם לא להלכה). בד בבד, הוא העניק לקמ"ט הגנה אפקטיבית מפני לחצים בלתי-לגיטימיים של גורמים אינטרסנטיים (בין ישירות ובין באמצעות גורמים בתוך המנהל האזרחי). נהלי העבודה הפנימיים שנקבעו באותה תקופה, הן ביחס לטיפול בבקשות לרישום ראשון הן ביחס לנושאים קרקעיים רבים אחרים, עיגנו מפורשות את מעמדו של משרד המשפטים. מאז פרישתה של הגב' אלבק, אין משרד המשפטים עוסק בנושאי הקרקעות בשטחים באותה מידה של אינטנסיביות, ולמעשה אין קשר שוטף וממוסד בין הקמ"ט לבין פרקליטות המדינה, מחלקת הייעוץ של המשרד, או אגף רישום והסדר מקרקעין, אשר יסייע לו בהתמודדותו עם שאלות מקצועיות שבהן הוא נתקל. התרשמו שניתן לשפר את נהלי העבודה בין הקמ"ט לבין משרד האם ולבין אגף רישום והסדר מקרקעין, אולם איננו ממליצים לשוב להסדרים שנקבעו בתקופתה של הגב' אלבק, שהתאפיינו בריכוזיות-יתר.

הליווי המקצועי שקיבל בעבר הקמ"ט ממשרד המשפטים צריך להינתן על-ידי לשכת הייעוץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון, שבה משרתים אנשים שרכשו מומחיות רבה בתחומים הרלוונטיים. למרבה הצער, נמסר לנו כי בשנים האחרונות יחסי העבודה בין הקמ"ט לבין עוזר היועמ"ש המופקד על נושאי מקרקעין ידעו עליות ומורדות. ברקע הדברים עומדים חילוקי-דעות משפטיים מהותיים, אך ברור שבתקופות מסוימות חרגו הדברים מגדר מחלוקות מקצועיות גרידא וגלשו לפסים אישיים. אנו ממליצים ליועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון ולקמ"ט

רישום מקרקעין לנקוט את כל הפעולות הדרושות כדי לבנות מחדש יחסי עבודה תקינים והדוקים ביניהם, שאין כמותם חיוניים לשמירה על שלטון החוק בתחום רגיש זה. אנו שמחים לציין כי לפי מה שנמסר לנו, באחרונה אכן חל שיפור בנושא זה.

אף בהיעדר ליווי שוטף של משרד המשפטים, חשוב לקבוע כי כל מקרה של חילוקי דעות בין קמ"ט רישום מקרקעין לבין לשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון יובא לדיון ולהכרעה במשרד המשפטים "במסלול ישיר". יש להפקיד את הטיפול בנושא זה בידי בעל תפקיד בכיר במשרד הבקיא בתחומים הרלוונטיים. מסיבות של מומחיות ועניין אישיים, טופל הנושא בעבר בידי המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה; אולם מבחינה עניינית דומה שהנושא משתייך לאחריותה של מחלקת היועץ והחקיקה ולא לאחריות של הפרקליטות. כאשר מדובר בתיקים המתנהלים בבתי-משפט, תמשיך המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה ללוות את הטיפול בהם.

### 3. קמ"ט מדידות

אחד הגורמים המקצועיים החשובים המטפל בבקשות לרישום ראשון הוא קמ"ט מדידות, הנדרש לאשר את המפות שלגביהן מתקיים ההליך בתחילתו ובסופו ולבדוק את היחס בינו לבין רישומים קיימים, צווי הפקעה, הכרזות על אדמות-מדינה וכיוצא בזה. אם תתקבל המלצתנו, הרי שנציג של הקמ"ט אף ישתתף בסיוור בשטח הנערך במסגרת הליכי הרישום הראשון.

הושמעו בפנינו עדויות על בעיות בתפקוד של מחלקת המדידות במנהל האזרחי בשנים האחרונות. מקור הבעיות בכך שבמשך תקופות ניכרות נותר התפקיד של קמ"ט מדידות בלתי-מאויש. בחודש יולי 2004 פנינו למנהל האזרחי בנושא זה, ולאחר תקופה מסוימת נמסר לנו שהתפקיד אויש וכי יש לצפות שהבעיות תיפתרנה. מאוחר יותר הסתבר שהדבר לא יצא אל הפועל, עקב כך שהאדם שאמור היה להתמנות לתפקיד קמ"ט מדידות חזר בו מנכונותו לשמש בתפקיד. בסופו של דבר, נכנס הקמ"ט החדש לתפקידו בחודש אפריל 2005. אין צורך להכביר מילים על כך שסדרי מנהל תקינים מחייבים לאישי תפקידים מרכזיים במנהל, שאי-איושם פוגע בפרטים הנוקקים לשירותיהם. יש להקפיד שבעתיד לא ייוותרו תפקידים חשובים בלתי-מאוישים תקופה ממושכת.

באותו הקשר, אחד העדים שהעידו בפנינו המליץ להכפיף את המשרד של קמ"ט מדידות למשרד של קמ"ט רישום מקרקעין, כפי שהיה בתקופת המנדט. איננו סבורים שיש הצדקה מספקת למהלך ארגוני כזה, בעיקר לאור העובדה שמשרדי האם של כל אחד מהקמ"טים הללו בישראל שונים.

#### 4. ייצוג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בפני הוועדות

בלי לגרוע מחובתה של הוועדה לרישום ראשון לשמור על זכויותיהם של המדינה ושל נפקדים (ראו תקנה 6(ב) לתקנות הרישום הראשון), מופיע בפניה באורח תדיר נציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, שתפקידו לייצג את עמדת הממונים. מזה שנים רבות, מועסק בתפקיד זה עורך-דין פרטי (ששימש בעבר כקצין בלשכת היועץ המשפטי של האזור), המייצג את קמ"ט אפ"י גם בהליכים אחרים.

אנו ממליצים לקבוע נוהל דיווח שוטף וקבוע של עורך-הדין לקמ"ט אפ"י, וכן להבהיר כי כל סטייה של הנציג מהעמדה המקורית שהציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש או מהסיכום לגבי העמדה שייציג עורך-הדין, ובוודאי כל הסכמה לפשרה, טעונות אישור מוקדם של הקמ"ט, ובמקרים הראויים – יידוע של היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון.

#### יא. שונות

##### 1. כללי

עיקר עבודתה של הוועדה וחלק הארי של דין וחשבון זה הוקדשו לנושאים פרוצדורליים. עם זאת, במהלך שמיעת העדויות והדיונים שערכנו הועלו בפנינו גם שאלות אחדות שעניינן הדין המהותי. לבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, נתייחס בקצרה גם לשאלות הבאות, שיש להן משמעות מעשית ישירה בכל הקשור להליכי הרישום הראשון. יודגש כי מדובר בשאלות ספציפיות ולא בדיון מקיף או שיטתי בשאלות של הדין המהותי בנושא רכישת זכויות במקרקעין מכוח התיישנות באזור יהודה והשומרון. השאלות שאליהן נתייחס הן אלה:

- מה תוקפו של רישום שנעשה בעקבות הליך הרישום הראשון ביהודה ושומרון?
- האם ניתן לרכוש בעלות (או ביתר דיוק, את זכות התצרוף, זכות החזקה והשימוש) במקרקעי מירי מכוח התיישנות, על בסיס החזקה שלא נלווה אליה עיבוד חקלאי?
- האם ניתן לרכוש זכויות בקרקע מירי מכוח התיישנות לפי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני ללא טענת מקור חוקי להחזקה?
- האם מתיישבים ישראלים שעיבדו קרקע מחוץ לתחומי השטח שהוקצה להם בידי הרשויות במשך עשר שנים יכולים להסתמך על טענת התיישנות לפי סעיף 78 גם בהיעדר טענת מקור חוקי להחזקה?

## 2. תוקף הרישום הראשון

בעוד שבמשפט הישראלי, כמצוטט לעיל, רישום במקרקעין לא מוסדרים אינו אלא "ראיה לכאורה" לתוכנו, הרי שלפי סעיף 8(ג) לחוק רישום נדל"ן הירדני, לרישום שנעשה על-פי חוק זה יש תוקף איתן יותר. לפי אותו סעיף, רק מי שהיה נפקד, פסול-דין או קטין בעת שהתקיימו הליכי הרישום הראשון יכול לטעון נגד תוקפו של המרשם. מסיבה שאינה ידועה לנו, בוטל סעיף 8 לחוק הירדני בתיקון תשמ"ג (צו 1034) לצו המתקן את החוק הירדני. ככל שמדובר בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) של החוק הירדני, ביטולם נבע מהשינויים המוסדיים שחוללה תחיקת הביטחון בהליכי הרישום. אולם סעיף קטן (ג) לא דן בפרוצדורה, כי אם במהות. ביטולו מוקשה מכמה טעמים. ראשית, מדובר בשינוי של דיני הקניין המהותיים באזור, בניגוד למדיניות הכללית של הרשויות הישראליות מאז שנת 1967, להימנע ככל הניתן משינוי של דיני המקרקעין המקותיים. שינוי כזה הוא בעייתי מנקודת-המבט של המשפט הבינלאומי. שנית, כלל לא ברור מהי התוצאה של ביטול סעיף 8(ג) האמור. מחד גיסא, ניתן לטעון שבעקבות ביטול ההוראה, לא רק הקטין, הנפקד ופסול-הדין רשאים לתקוף את המרשם שנעשה בעקבות הליך הרישום הראשון, אלא כל אדם יכול לעשות כן (בכפוף לעקרונות משפטיים כלליים כגון השתק). לפי טענה זו, ביטולו של סעיף 8(ג) הפחית את משקלו של המרשם בשיטה הישנה וכעת – בדומה למצב המשפטי הנוכחי בישראל – אין הוא אלא ראיה לכאורה לתוכנו. מאידך גיסא, ניתן לטעון שבעקבות ביטול ההוראה, אפילו הקטין, הנפקד ופסול הדין אינם יכולים עוד לתקוף את המרשם שנעשה בעקבות הליך הרישום הראשון. לפי טענה זו, ביטולו של סעיף 8(ג) לחוק הירדני העצים את כוחו של המרשם שנעשה לפי חוק רישום נדל"ן הירדני, וכעת – בדומה למצב המשפטי בישראל ביחס למקרקעין מוסדרים – המרשם מחוסן מפני תקיפה כמעט לחלוטין.

אף אחת משתי המסקנות האפשריות הללו איננה רצויה. הכלל שהיה קבוע בסעיף 8(ג), שלפיו תוקף הרישום הראשון שנעשה לפי אותו חוק חזק יותר מאשר תוקפם של רישומים סתם בשיטה הישנה (שכידוע, בתקופה העותומנית נעשו ללא מיפוי כלל, ובראשית שנות המנדט הבריטי עם מיפוי לקוי), אך חזק פחות מאשר תוקפו של רישום לאחר הסדר, מתיישב יפה עם העובדה שההליכים לפי החקיקה הירדנית (וכיום לפי החקיקה הירדנית כפי שתוקנה בתחיקת הביטחון) הם יסודיים יותר ושיפוטיים יותר מאשר סתם רישומים שנעשו בעבר בארץ ישראל "בשיטה הישנה", אך עדיין אינם יסודיים ושיפוטיים כהליכי הסדר מלאים.

בין אם ביטולו של סעיף 8(ג) לחוק הירדני נבע משגגה גרידא, ובין אם מסיבה כלשהי שאיננו מצליחים להתחקות אחריה – אנו ממליצים לשקול בכובד ראש את האפשרות לבטל את הביטול של סעיף זה; כלומר: לחוקק מחדש את סעיף 8(ג), ואם הדבר אפשרי – לעשות כן באורח רטרואקטיבי ליום ביטולו (כנראה בשגגה).



### 3. רכישת זכויות בקרקע מירי מכוח החזקה שאין עמה עיבוד חקלאי?

לפי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני, רוכש הפרט זכויות בקרקע מכוח התיישנות מנחילה אם החזיק ועיבד אותה במשך עשר שנים. (על הוראה זו, ראו באופן כללי, דוכן, לעיל, עמ' 316-317; בן שמש, לעיל, עמ' 133; מ בניאן, דיני המקרקעין – עקרונות וחלכות (תשס"א) סעיף 5.16; על תמצית פסיקה ישראל בסוגיה, ראה איזנשטיין, לעיל). בשני מקרים שנידונו בשנים האחרונות בפני ועדת העררים עלתה השאלה האם סעיף 3 לחוק (תיקון) להוראות הקשורות בנכסי דלא נייד, מס' 51 לשנת 1958, ביטל את דרישת העיבוד כתנאי להתיישנות המנחילה בקרקעות מירי. סעיף זה קובע כדלהלן:

המכירות הרגילות הנעשות בהתאם לשטר הנוגע לקרקעות מירי (ומולכ) הנמצאות באזורים אשר בהם לא הוכרז על הסדר קרקעות או אזורים אשר הוצאו מכלל הסדר הקרקעות, יהיו בנות תוקף אם החזיק הקונה בפועל באדמות מירי תקופה של עשר שנים, וחמש עשרה שנים לגבי אדמות מולכ.

בהחלטה מיום 1 באוקטובר 2003, בתיק ערר 20/03, קבעה ועדת העררים (מפי השופט חלימה), שסעיף 3 לחוק הירדני לא התכוון לבטל ולא ביטל את דרישת העיבוד לפי סעיף 78. השופט חלימה כתב שהחוק הירדני התכוון להחמיר בדרישות להוכחת הבעלות ולא להקל עליהן, בהוסיפו את הדרישה ל"מסמך" להוכחת הזכות, לצד הדרישה לתקופת ההחזקה. עוד הוא ציין, שבמקרים שבהם התכוון החוק הירדני לשנות את הדין העותומני, הוא עשה כן מפורשות (ראו סעיפים 2 ו-10 לאותו חוק). לפיכך, קבעה הוועדה, "גם עתה כבעבר, חובה היא להוכיח גם חזקה וגם עיבוד". זמן לא רב לאחר מכן, בהחלטה מיום 8 במרץ 2004, בערר מס' 27/03 (שאף אותה כתב השופט חלימה), נאמר בהערת-אגב ש"גם החוק הירדני מס' 51 – סעיף 3 – משנת 1958, שחל באזור, אינו מחייב להוכיח עיבוד (כדרישתו של הסעיף 78 של החוק העותומני). אותו הסעיף 3 מנוסח בזו הלשון [...] איש לא טען, וגם לא הוכח בפנינו, כי הקרקע שוכנת באזור שהוכרז כאזור הסדר. לפיכך, ועפ"י הסעיף שמצוטט לעיל, די בחזקה למשך – 10 שנים – , ללא צורך בהוכחת עיבוד על מנת שתובע קרקע כזאת יזכה בחלקה."

מבלי לדון במכלול הקביעות העובדתיות והמשפטיות בערר האחרון, אנו סומכים את ידינו על קביעת הוועדה בתיק 20/03 וסבורים שיש לדחות את אמרת-האגב בהחלטה בתיק 27/03. נוסף על נימוקי הוועדה בהחלטה הראשונה (ונוסף על כך שבתיק השני מדובר באמרת-אגב גרידא), נראה לנו שסעיף 3 עוסק ביחסים בין אנשים פרטיים ואין הוא עוסק כלל בשאלה אימתית רוכש אדם זכויות במקרקעין כלפי המדינה, בין בהליך של רישום ראשון ובין מחוצה לו (השוו ע"א 182/54 האפוטרופוס לנכסי נפקדים נ' דוד, פ"ד י 776, 782). סעיף 3 לחוק הירדני עוסק במקרים של העברת זכויות בקרקע פרטית שלא עברה הסדר, במקרים שבהם ההעברה לא נרשמה במרשם המקרקעין. במקרים כאלה, קיים מתח בין השאיפה שהמרשם ישקף באורח מלא ועדכני את הזכויות במקרקעין לבין הפגיעה החמורה שתיגרם לקונה אם הדין יהיה שרכישתו בטלה בהיעדר רישום של העסקה במרשם. בישראל, סעיף 7(ב) לחוק המקרקעין,

תשכ"ט-1969, מתמודד עם מתח זה באמצעות הקביעה שעסקה במקרקעין שלא נגמרה ברישום, רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה. כלומר, אף במקרים שבהם התכוונו שני הצדדים להעביר את הזכויות במקרקעין, בהיעדר רישום אין לעסקה תוקף קנייני. עם זאת, העסקה איננה בטלה, אלא יש לה תוקף אובליגטורי, תוקף של התחייבות לעשות עסקה במקרקעין. סעיף 3 לחוק הירדני מתמודד עם אותו מתח בדרך שונה – אם העסקה לא נרשמה, תוגן רכישתו של הקונה אם תצטרף לעסקה בכתב החזקה במשך 10 שנים. סעיף זה חל גם במקרה שבו הקרקע רשומה במרשם המקרקעין על-שמו של המוכר ("בשיטה הישנה"). אין הוא עוסק בתנאים לרכישת זכויות כלפי המדינה.

#### 4. רכישת זכויות ללא טענת מקור חוקי להחזקה?

נשאלת השאלה, האם תיתכן רכישת זכויות מכוח סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני כאשר אין בידינו של טובע הזכויות להצביע על מקור חוקי להחזקתו בקרקע. כידוע, סעיף 78 קובע מפורשות, כי אם הטוען לזכויות מכוחו "אישר והודה בעצמו כי תפס את המקרקעין ללא זכות כשאלו נעשו נטושות, הרי אין מתחשבים בחלופי הזמן והוא יידרש לרכוש את המקרקעין בשווי הטאבו" וגו'. סעיף 8 להוראות בנוגע לשטרי הטאבו משנת 1276 קובע מהי אגרת הרישום שיש לגבות מ"בעל זכות החזקה לפי סעיף 78 מחוק הקרקעות, כלומר זה שזכותו מבוססת על אחת מצורות החזקה כגון ירושה, העברה או קבלה מאדם בעל סמכות למסור קרקעות, שהחזיק בקרקע תקופה של עשר שנים ללא הפרעה...". משמעות הדבר, שעל פי סעיף 8, על מנת לזכות בזכות בקרקע על פי סעיף 78 לא די בכך שהמבקש "לא הודה" בפלישה לקרקע, אלא עליו להוכיח באופן פוזיטיבי, מקור חוקי להחזקתו (הורשה; מכר או מתנה; הקצאה). בן שמש בספרו (בעמ' 134, 132) מביא את הוראת סעיף 8 בהמשך ישיר לסעיף 78 ומציין כי הוראה דומה לזו שבסעיף 8 מצויה גם בתקנה 12 לתקנות שהוצאו מכוח פקודת העברת קרקעות המנדטורית, בשנת 1920. כלומר, לדעתו נדרש מקור חוקי להחזקה לפי הדין העותומני. דוכן, לעומת זאת (Goadby & Doukhan, Land Law of Palestine, Jerusalem (1935) 259-261; דוכן, לעיל, עמ' 316), סבור כי חרף המחלוקות סביב מעמדן הנורמטיבי של הוראות סעיף 8, אין ספק שיש בהן כדי להראות כיצד המחוקק העותומני התייחס לסעיף 78. דוכן גם מפנה להחלטת בית המשפט העותומני לקסציה משנת 1328, שבה חוזר בית המשפט על הצורך בהוכחת מקור חוקי כתנאי לתחולת סעיף 78. הוא מבקר החלטה של בית המשפט לערעורים המנדטורי, אשר קבע, כי אם המבקש לא הודה שפלש לקרקע, אין לחייבו בתשלום שווי הטאבו של הקרקע כתנאי להוצאת קושאן. בסופו של דבר, דוכן אינו מכריע בצורה ברורה עד כמה, במשפט הפנימי הארצישראלי, חובה להוכיח מקור חוקי כתנאי לקבלת זכות מכוח סעיף 78.

פנני הוועדה אף הוצג תרגום של החלטת מועצת המדינה הירדנית משנת 1322 להיגירה, שבה נקבע, בהסתמך על סעיף 8 וסעיף 78 הנזכרים, כי ללא הוכחת מקור החזקה חוקי, לא קמה זכות על פי סעיף 78.

בפסיקת בית-המשפט העליון בישראל נדונה שאלת המקור החוקי לאור סעיף 8 וסעיף 78 פעמיים, בשני המקרים אגב אורחא. בע"א 238/63, חסוי נ' מדינת ישראל (פ"ד יח 41, 43), דחה בית המשפט את טענת המערער שלפיה סעיף 8 גורע מדרישת העיבוד הקבועה בסעיף 78. לעניינינו, פסק השופט לנדוי כדלקמן: "בא כוח המערער ניסה לחזק את טענתו על ידי הפניה לסעיף 8 של ההוראות העותומניות בנוגע לשטרי טאבו משנת 1860. ... שאלה היא, אם הדרישה להוכחת מקור חוקי לחזקה הינה הכרחית להצלחת תביעה על יסוד סעיף 78. דוכן משאיר שאלה זו פתוחה. ... דעתו של Tute ... היא שההוראה המתמירה שבסעיף 8 של ההוראות משנת 1860 חלה רק על פניית המחזיק למשרד ספרי האחוזה, ולא על תביעה על יסוד סעיף 78 בפני בית המשפט. ... עד כמה שידוע לי, בית משפט זה לא עמד עד כה בפסיקתו על הוכחת מקור חוקי לחזקת התובע על יסוד סעיף 78. על כל פנים, דבר אחד ברור והוא, שסעיף 8 אינו בא לגרוע מדרישת הסעיף 78, שהתובע יוכיח עיבוד חקלאי נוסף על חזקתו, כי הרי ברישא של סעיף 8 מדובר במפורש על אדם, שהחזיק לפי סעיף 78." בע"א 149/81, סלאח נ' מדינת ישראל (פ"ד לח (3) 374), בחן בית המשפט, מפי כבוד השופט חלימה, את אשר נקבע בעניין חסוי, ובניגוד לבית משפט קמא פסק שאי הוכחת מקור החזקה חוקי אינה מצדיקה "הליכה בדרך המחמירה", כלשון בית המשפט. יחד עם זאת, בית המשפט דחה את הערעור מטעם אחר והוא, שהמערער הודה שמקור תפיסתו בהסגת גבולה של המדינה.

אף ועדת העררים השאירה שאלה זו בצריך עיון משום שבמקרה שעמד בפניה הוכיחה המבקשת לדעת הועדה מקור החזקה (ערר 18/02 הקרן למדרשת ארץ-ישראל נ' הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, סעיף 3 להחלטה).

קמ"ט רישום מקרקעין סבור שעל פי הדין הירדני חובה לדרוש מן המבקש רישום ראשון הוכחת מקור חזקה חוקי. הקמ"ט מסתמך על סעיף 8, על ספרו של בן שמש, על ההחלטה של מועצת המדינה הירדנית ועל תקנה 3(א)(4) לתקנות הרישום הראשון, המונה בין המסמכים שיש לצרף לבקשה המוגשת על ידי מי שאינו בעל הזכות המקורית, "מסמכים המעידים על זכותו של המבקש לפעול מכוחו של בעל הזכות המקורית, או בהעברה ממנו", או, כשהבקשה מבוססת על ירושה, צו ירושה, או תצהירים ותעודות מוכתר אודות היורשים וחלקיהם בירושה (אם כי, המשקל הפרשני שניתן לתת לתחיקת הביטחון בבואנו לפרש חקיקה עותומנית הוא מוגבל ביותר).

בעבר נהג קמ"ט רישום מקרקעין שלא להעביר בקשות לרישום ראשון לדיון בפני הוועדה כל עוד לא הוכיח המבקש מקור החזקה חוקי. נוהל זה נפסק על פי הנחיה שהתקבלה מפרקליטות המדינה, שלפיה על הקמ"ט להסתפק ברישומי מס רכוש בהיותם בסיס מספיק לבדיקת מקור ההחזקה, ורק במידה שאין בידי המבקש להצביע על רישומי מס רכוש לגבי אותה קרקע, על הקמ"ט להתייעץ באשר לדרך הטיפול הראויה בבקשה. הקמ"ט מסר לנו, כי בפועל הוא מתייעץ עם היועץ המשפטי כל אימת שבבקשה לא מצוין מקור חוקי להחזקה לעניין זה, ירושה או קנייה מאדם הרשום בספרי המס ההיסטוריים כבעל הזכויות בקרקע נחשבת, הלכה למעשה, כמקור

חוקי. כפי שצינו לעיל, אנו סבורים כי אם אין בידי המבקש להצביע על רישומי מס רכוש ביחס לאותה קרקע התואמים את בקשתו, או אם קיים פער ניכר בין השטח הרשום במאלייה לבין השטח נושא הבקשה, הרי שזו בקשה שאינה מקיימת תנאי סף ועל הקמ"ט להחזירה למבקש להשלמה.

יחד עם זאת, עדיין נשאלת השאלה, כיצד על הוועדה לנהוג בעת דיון בבקשה שבה לא צוין באיזו דרך רכש המבקש ההחזקה בקרקע, כשיש בידו להצביע על רישומי מס רכוש לגבי אותה קרקע התואמים את בקשתו. הרישום במס רכוש אמנם מצביע על הצהרה מטעם מי ששמו רשום בספרים בדבר זכויותיו בקרקע ויש בו כדי להראות עקביות בטענת הזכות ולהפחית את חשש כי אדם פרטי אחר טוען לזכויות בקרקע ואינו מודע לקיום הבקשה. עם זאת, אין בכך כדי להוות אישור רשמי מטעם השלטון בדבר חוקיות ההחזקה.

על יסוד הסקירה דלעיל, ובמיוחד על יסוד החלטתה של מועצת המדינה הירדנית, עמדתם של בן שמש ושל טויט כפי שמביאה השופט לנדוי בעניין חסוי, והחלטתה של מועצת המדינה הירדנית, נראה שבאיו"ש אכן נדרש מקור חוקי (קנייה, ירושה וכדומה) להחזקה, כתנאי לרישום הראשון. ניתן אף לומר שההצדקה לדרישה זו רבה יותר באיו"ש מאשר בישראל, לאור החשש מפגיעה בזכויות של נפקדים ומהשתלטות שלא כדין על קרקעות.

#### **5. רכישת קרקעות מכוח החזקה ועיבוד בידי מתיישבים ישראלים?**

שאלה שעשויה להיות לה חשיבות מעשית ניכרת, ואשר עד היום טרם הוכרעה למיטב בדיקתנו בידי הוועדה לרישום ראשון או ועדת העררים, היא השאלה האם בכוחם של מתיישבים ישראלים התופסים חזקה בקרקע שמחוץ לשטח שהוקצה להם בידי הרשויות (בין אם מדובר ברכוש ממשלתי ובין אם בשטח שנתפס לצרכים צבאיים) לרכוש זכות באותה קרקע מכוח סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני. מתן תשובה חיובית לשאלה זו מעורר את החשש של פגיעה בזכויות של פלסטינים. החשש הוא, שבמקרים כאלה תפסו המתיישבים חזקה בקרקע ראויה לעיבוד שעובדה קודם לכן בידי פלסטינים, והאחרונים לא התנגדו לכך, או לא הצליחו למנוע את העיבוד, בין אם מחמת היותם נפקדים ובין אם מחמת חששם (המוצדק או הבלתי-מוצדק) מפני המתיישבים. אכן, במסגרת הליך הרישום הראשון יכול כל אדם הטוען לזכויות בקרקע להציג את התנגדותו לרישום המבוקש, אולם התקלות בנושא הפרסום של הבקשות והאפשרות שמדובר בזכויות של נפקדים גורמים לכך שאין באפשרות זו כדי להפיס את הדעת.

לאור חשיבותה העקרונית והמעשית של שאלה זו, ביקשנו וקיבלנו ביחס אליה את חוות-דעתו של עו"ד אסף פוזנר, המלמד דיני קניין בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית ומשרת במילואים בלשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון. מסקנתו של עו"ד פוזנר – המתיישבת היטב עם האינטואיציה שלנו, של מקצת העדים שהופיעו בפנינו (לרבות כאלה המייצגים רוכשים ישראלים) ושל משפטנים בכירים שעמם התייעצנו בנושא זה באורח לא

פורמלי – היא שבנסיבות כאלה יש לדחות את הבקשה לרישום ראשון שמגישים המתיישבים. בחוות-דעתו המלומדת מעלה עו"ד פוזנר שורה של נימוקים, מקצתם מצטברים ומקצתם חלופיים, לתמיכה במסקנה זו. לשיטתו של עו"ד פוזנר, הנימוקים המרכזיים למסקנה הנוכרת הם אלה:

1. אם הקרקעות הלא-רשומות שאותן מעבדים המתיישבים היו מעובדות קודם לכן בידי תושבים מקומיים, הרי שלכל היותר יכולים המתיישבים להתגונן בפני טענות-הזכות של אותם תושבים מקומיים על יסוד סעיף 20 לחוק הקרקעות העותומני – החל ביחסים שבין אדם לחברו. אולם סעיף 20 מקים טענת התיישנות דיונית. אין הוא מקים זכויות קניין למחזיק ולמעבד, ולכן לא ניתן לדרוש את רישום הקרקע בשם המחזיק לפיו. אם, לעומת זאת, הקרקעות שבהן מדובר לא היו מעובדות קודם לכן בידי תושבים מקומיים, אלא היו בבחינת רכוש ממשלתי, הרי שברגיל לא תקום לגביהן טענת התיישנות לפי סעיף 78, משום שהלכה למעשה ההחזקה בהן הייתה בהסכמתן של רשויות המנהל האזרחי – אם לא במפורש הרי שלפחות מכללא. בעניין זה מסתמך פוזנר על אסמכתאות לכך שכאשר אדם מחזיק בחלקת קרקע כשוכר, ואגב כך הוא פולש אל מעבר לשטח שהוקצה לו, אין פלישה זו מעניקה לו ברגיל זכויות מכוח התיישנות, משום שרואים אותה כנגזרת מהשכירות.

2. זכויותיהם של התושבים הישראליים באזור אינן עולות על הזכויות של הרשויות הישראליות שמכוחן הם יושבים בשטח. מאחר שזכויות המתיישבים בשטח שהקצו הרשויות כפופות לאפשרות של פינוי משום שהתפיסה הלוחמתית היא זמנית מטבעה וכפופה בין היתר להסדרים מדיניים (ראו גם בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פסק דין מיום 9.6.05, טרם פורסם, פסקה 127 לפסק-הדין), הרי שהאפשרות לרכוש זכויות בעלות מכוח התיישנות מעבר לשטח שהוקצה למתיישבים עלולה להוביל לתוצאה האבסורדית שלאותם מתיישבים לא תהיינה עוד זכויות בשטח שהוקצה להם, אך תהיה להם בעלות בשטחים המקיפים את שטח ההקצאה.

3. כשם שלפי הלכת שבלי (ע"א 520/89 מדינת ישראל נ' שבלי, פ"ד מו(2) 81), שלל חוק יסוד: מקרקעי ישראל את משמעותו המנחילה של סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני בתחומי ישראל (חוק היסוד מונע את האפשרות להעביר את הבעלות במקרקעי ישראל), כך באיו"ש נשללת משמעותו המנחילה של סעיף 78 עקב כך שלפי המשפט הבינלאומי, בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית אין למעצמה המחזיקה בעלות ברכוש הממשלתי ואין כוח להעביר את הבעלות בו, אלא יש לה רק זכות "אכילת פירות" (ראו בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פסק דין מיום 9.6.05, טרם פורסם, פסקה 127 לפסק-הדין). לפי טיעון זה, פועלו של סעיף 78 מושעה בתקופה שבה שטח נתון לתפיסה לוחמתית. עו"ד פוזנר אינו מכריע בשאלה אם כלל זה ראוי שיחול גם ביחסים שבין רשויות המנהל האזרחי לאוכלוסייה המקומית, אך הוא סבור שיש מקום להחילו ביחסים שבין המנהל האזרחי למתיישבים הישראליים.

4. יש בסיס לסברה שביחסים שבין המתישבים הישראליים לרשויות הישראליות לא יחולו דיני ההתיישנות המקומיים, אלא הדינים הישראליים, לרבות הלכת שבלי.

כפי שמדגיש עו"ד פוזנר בחוות-דעתו, בעוד שכל הנימוקים הללו מובילים למסקנה המשותפת שמתישבים ישראלים אינם יכולים לרכוש זכויות בקרקע שלא הוקצתה להם מכוח החוקה ועיבוד ללא מקור חוקי, הנימוקים השונים נבדלים זה מזה בהנחות העובדתיות שעליהן הם מבוססים ולכל אחד מהם יכולות להיות השלכות נבדלות (ולעיתים מרחיקות-לכת) בהקשרים נוספים. מטעם זה, ומאחר שאיננו תמימי-דעים עם עו"ד פוזנר לגבי חלק מהנימוקים שעליהם הוא מתבסס, נימנע מדיון מפורט ומהכרעה בין הנימוקים השונים של פוזנר (אשר כפי שעולה מחוות-הדעה עצמה, לא כולם משכנעים באותה מידה).

בעניינו, שני נימוקים מכריעים מובילים למסקנה של פוזנר שמתישבים ישראלים אינם יכולים לרכוש זכויות במקרקעין באיו"ש מכוח החוקה ועיבוד גרידא – מסקנה העולה מהניתוח המשפטי ומתחייבת משיקולים שבמדיניות. הנימוקים הם מערכת היחסים שבין המעצמה המחזיקה בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית לבין אזרחיה ודרישת המקור החוקי להחזקה לפי סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני באיו"ש. לנימוק השני ייחדנו את תת-הפרק הקודם, ולכן לא נחזור עליו כאן. אשר לנימוק הראשון, מאחר שלפי המשפט הבינלאומי למעצמה המחזיקה אין בעלות ברכוש ממשלתי באזור, הרי שאין היא יכולה להעביר לאזרחיה יותר זכויות מאשר יש לה, ולכן אין היא יכולה להקנות בעלות ברכוש ממשלתי לישראלים באיו"ש. לעניין זה אין הבדל בין העברה במעשה להעברה במחדל.

אנו ממליצים שהיועץ המשפטי לממשלה והפרקליט הצבאי הראשי ינחו את רשויות האזור לנהוג בנושא זה בהתאם למסקנה משפטית זו, וכי כאשר השאלה תשוב ותתעורר, יפעלו קמ"ט רישום מקרקעין, קמ"ט אפוטרופוס והיועץ המשפטי לאזור בהתאם לה.

### **י.ב. ריכוז המלצות**

לנוחיות הקורא, מרוכזים להלן עיקרי ההמלצות העולות מהדין וחשבון. הריכוז שלהלן אינו כולל את כל העניינים שבהם אנו סבורים שהמצב הנוכחי משביע-רצון, או שלגביהם אין לנו הצעות מעשיות לשיפורו. פירוט מלא של ההמלצות מצוי בגוף הדין וחשבון. התייחסות להצעות ששקלנו ודחינו מצויה בגוף הדין וחשבון.

#### **1. בקשות שאינן מקיימות את תנאי-הסף**

- על קמ"ט רישום מקרקעין להימנע מהעברת בקשות לוועדה לרישום ראשון אם הן אינן מקיימות את דרישות-הסף החקוקות, בהתחשב בהנחיות המפורטות בפרק ג.2 לדין וחשבון זה. על הקמ"ט ללהימנע מהעברת הבקשה בכל אחד מהמקרים הבאים:

- הקרקע מושא הבקשה כבר רשומה במרשם המקרקעין ;
- לא צורך לבקשה נסח מרישומי מס-רכוש או שקיים פער בלתי-סביר בין השטח הרשום ברישומי המס לבין השטח לפי הבקשה (זולת אם הומצא לקמ"ט הסבר מניח את הדעת להיעדר הנסח או לפער האמור) ;
- אין התאמה בין מיקום החלקה לפי רישומי המס לבין מיקומה לפי הבקשה (זולת אם הומצא לקמ"ט הסבר מניח את הדעת לאי-התאמה זו) ;
- התרשים שצורף לבקשה אינו עומד בסטנדרטים המקצועיים של קמ"ט מדידות כתרשים לצורכי רישום ;
- קיימים ליקויים במסמכי העברת הזכויות והקמ"ט לא השתכנע על בסיס תצהירים שהוגשו לו שיש נימוקים מספיקים לפטור את המבקש מתמצאת מסמכי העברה העומדים בדרישות ;
- לא הומצאה תעודת מוכתר והקמ"ט לא השתכנע על בסיס תצהירים שהוגשו לו שיש נימוקים מספיקים לפטור את המבקש מהמצאת התעודה ;
- קיימים אי-התאמות וליקויים בולטים אחרים במסמכי הבקשה ולא הומצאו לקמ"ט הסברים מניחים את הדעת לאי-התאמות וליקויים אלה.
- אין מקום למנוע את המשך הטיפול בבקשות לרישום ראשון עקב כך שהבקשה נופלת בתחומי הכרזה על אדמת מדינה, או במקרים שבהם לא נתקיימה לכאורה דרישת העיבוד.
- תיקוני החקיקה היחידים שאנו ממליצים עליהם בקשר להגשת הבקשה הם אלה :
  - יש לבטל את תיקון תשנ"א לתקנה 3(א)(2) לתקנות הרישום הראשון, ולחזור לניסוח המקורי שלה ;
  - יש לשקול תיקון של תקנות המודדים באזור והתאמת הדרישות הקבועות בהן לגבי תרשימים לצורכי רישום לדרישות הקבועות בתקנות הישראליות ;
  - בתקנה 3(א)(5) לתקנות הרישום הראשון, יש לאפשר הגשה של תעודה מהרשות המקומית הפלסטינית במקום תעודת מוכתר ;
- על הקמ"ט למחוק בקשות שבמשך תקופה ארוכה לא קוימו לגביהן אותן דרישות, לאחר מתן התראה מתאימה למבקש על כוונתו לעשות כן. מחיקה כזו לא תמנע הגשה מחדש של הבקשה, לאחר השלמת החסר בה.
- אפשר לשקול תיקון חקיקתי שיסדיר את הסמכויות הני"ל, אך גם בלעדיו הסמכויות קיימות.
- יש לאפשר להגשת ערר על החלטות אלה של הקמ"ט, כמו גם על החלטות אחרות שלו לפי צו מס' 25, ויש לתקן את החקיקה לשם כך. על ערר כזה יחולו סדרי-הדין הרגילים בוועדת העררים, ולא ההוראות המיוחדות לעררים על החלטות של הוועדה לרישום ראשון.

- על קמ"ט אפ"י לבדוק במרשם האוכלוסין לא רק אם האדם שעל-שמו רשומה הקרקע במאלייה והאנשים שאליהם הועברה הקרקע לפי המסמכים הם נפקדים, אלא גם האם השכנים הרשומים במפה הם נפקדים (ובמקרה שכן – להקפיד על שמירה על זכויותיהם);

## 2. פרסום הבקשה

- יש להודיע על הגשת בקשה לרישום ראשון לכל מי שהגיש בעבר בקשה ביחס לאותו שטח. הקמ"ט מוסמך, במקרים מתאימים, לדרוש מהמבקש לפרסם את דבר הבקשה בעיתון בעברית נוסף על הפרסום הרגיל בעיתונים מקומיים בערבית.
- אין לוותר על הדרישה לפרסום ההודעה על הבקשה במקום בולט בכפר שבתחומו נמצאים המקרקעין. תליית ההודעה במשרדי התיאום והקישור איננה תחליף מספק. על הרשויות לתת את דעתן לבעיה חמורה זו ולמצוא לה פתרון.
- במקרים של אי-בהירות במסמכי הבקשה, על נוסח הפרסום לכלול תיאור ממצה ככל האפשר של המקרקעין.
- כל אימת שבמהלך הדיונים בפני הוועדה לרישום ראשון מתברר שהמיקום של הקרקע שונה מתיאורו בפרסום בעיתונות ובכפר – יש לערוך פרסום חוזר ומתוקן ובמידת הצורך אף סיור חוזר בעקבותיו.

## 3. הסיור בשטח

- יש לחייב השתתפות של מודד מטעם קמ"ט מדידות בסיור בשטח.
- חיוני שבסיור ישתתף אדם שאחר-כך יהיה חבר המותב של הוועדה לרישום ראשון שתדון בבקשה.
- לא קוימה החובה הקודמת – מן הראוי שהוועדה תשקול בחיוב יציאה של המותב כולו לשטח.
- יש לשפר את התיאום של אבטחת הסיורים עם הצבא.

## 4. הרכב הוועדה לרישום ראשון ועצמאותה

- רצוי ששניים מחברי הוועדה (ולא רק אחד מהם, כפי שהדבר כיום) יהיה בעל השכלה משפטית.
- הגם שרצוי כי כל חברי הוועדה יהיו דוברי ערבית, ניתן להסתפק בכך ששניים יהיו דוברי ערבית אם החבר השלישי יהיה משפטן מומחה מהשורה הראשונה לדיני קרקעות, וחבר אחר בוועדה הוא משפטן הדובר ערבית.
- אין מקום למנות ועדה שכל חבריה חיצוניים למנהל האזרחי.



- יש להפחית את מספר חברי הוועדה שהם עובדי המשרד של קמ"ט רישום מקרקעין משניים לאחד.
- האדם השלישי בוועדה (נוסף על המשפטן היושב בראשה ונציגו של קמ"ט רישום מקרקעין) יכול שיהיה אחד מאלה: איש המרשם בישראל, פנסינור של המרשם בישראל, איש מילואים של הפרקליטות הצבאית, פנסינור של המנהל האזרחי (לרבות מי שעבד במשרד קמ"ט אפ"ו), או עורך-דין פרטי. אין מקום שעובד של קמ"ט אפ"ו (להבדיל מפנסינור של יחידת הקמ"ט) יכהן בוועדה.
- כאמור לעיל, חיוני שאחד מחברי הוועדה יהיה מי שהשתתף בסיוור בשטח, ולא – על הוועדה לשקול בחיוב יציאה של המותב כולו לשטח.
- רצוי למנות מזכיר קבוע לוועדה, שבמידת הצורך יוכל לשמש גם כחבר המותב.
- מומלץ לקיים השתלמויות תקופתיות לחברי הוועדה בנושאים הרלוונטיים לעבודתם.
- על-מנת להבטיח את עצמאותה של הוועדה, יש לפעול לפי הכללים הבאים:
  - קמ"ט רישום מקרקעין ימשיך לקבוע את המותבים, אך קביעת מועדי הדיון תיעשה בידי ראש המותב. הקמ"ט לא יתערב בניהול התיק ובסדרי העבודה הפנימיים של הוועדה (כגון חלוקת העבודה בין החברים, אופן ההתייעצות ביניהם והאפשרות לעבוד על תיקים גם בבית).
  - אל לחברי הוועדה להתייעץ עם הקמ"ט ואל לקמ"ט ליעץ לחברי הוועדה בכל הקשור לתיקים ספציפיים. מותר לחברים לשוחח עם הקמ"ט על שאלות כלליות ומופשטות. אין לדווח לקמ"ט באורח שוטף על הנעשה בתיקים, אך אין מניעה להעביר אליו דין וחשבון תקופתי על התקדמות הטיפול בתיקים.
  - מותר לקמ"ט לציין בתיק הוועדה בעיות והסתייגויות שנתגלו לו בעת שבחן את התיק בבדיקה מקדמית, אך אל לו לשוחח עם החברים על התיק במהלך הדיונים. אין מקום לאפשר לקמ"ט רישום מקרקעין לערער על החלטות הוועדה בפני ועדת העררים, אך מותר לו לפנות לקמ"ט אפוטרופוס וביחד עם היועץ המשפטי של האזור ישקלו הם את האפשרות להגיש ערר על החלטת הוועדה.

#### 5. ההליכים בפני הוועדה לרישום ראשון

- יש להקפיד על כבוד הוועדה וכבוד המתדיינים ולנקוט צעדים נגד מתדיינים או נציגיהם שאינם נוהגים בנימוס ובכבוד.
- מומלץ מאוד ששלב שמיעת העדויות בפני הוועדה יערך במת"ק הסמוך למקום הימצאם של המקרקעין ולא בבית-אל.
- יש להקפיד על כך שהמצאת מסמכים בשלבים מאוחרים תיעשה רק באישור הוועדה, ככלל לאחר שמיעת עמדתם של הצדדים האחרים ותוך המצאת עותקים לכולם.

- מומלץ לשכור מתורגמנים מקצועיים ברמה גבוהה, אך אין לאפשר לצדדים להביא מתורגמן מטעמם.
- על הוועדה לשקול בחיוב בקשה של כל הצדדים לערוך הקלטה ותמלול של הדיון על חשבונם, ואין מניעה מוחלטת להורות על ביצוע ההקלטה על חשבון חלק מהצדדים אם כל הצדדים מסכימים לכך. הוועדה מוסמכת להורות מי יישא בעלויות ההקלטה והתמלול בהתחשב בתוצאות הדיון.
- במקרים מתאימים, על הוועדה למחוק מחוסר מעש תיקים שהמבקש אינו מקדם את הטיפול בהם, לאחר מתן התראה על כך זמן סביר מראש.
- יש לשקול תיקון של החקיקה שיאפשר לנציג היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון להופיע בפני הוועדה לרישום ראשון בדומה להתייצבות של היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים בישראל.

#### 6. ועדת העררים – הרכב ופעילות

- כללית, בדיקתנו העלתה ליקויים חמורים בעבודתה של ועדת העררים. על הרשויות המוסמכות לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים לתיקון ליקויים אלה.
- חיוני להרחיב במידה משמעותית את מאגר החברים בוועדת העררים בכלל ואת אלה מהם הנקיאים בנושאי מקרקעין באזור בפרט.
- על ועדת העררים להקפיד על קיום ההוראות בדבר סדרי-הדין בוועדות העררים, ובמיוחד על המצאת כתב הערר לכל מי שהיה צד לדיון בפני הוועדה לרישום ראשון ולהזמין לדיון.
- מומלץ לתקן את החקיקה באופן שהעתקי העררים יומצאו ליועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון ושהוא יהא רשאי להתייצב בכל דיון הנערך בפני ועדת העררים, בדומה להתייצבות היועץ המשפטי לממשלה בהליכים משפטיים בישראל.
- יש להקפיד על כך שרק דיונים מקדמיים בעלי אופי טכני יתקיימו בפני דן יחיד. דיונים לגופו של עניין צריכים להתקיים בפני מותב של שלושה, להוציא מקרים חריגים ביותר ובכפוף להסכמה מפורשת של הצדדים.
- על ועדת העררים להקפיד לפעול בענייני רישום ראשון כערכאת ערעור, הן לעניין בקשות להצגת ראיות חדשות הן לעניין היקף ההתערבות בשיקול-הדעת של הוועדה לרישום ראשון.
- על הוועדה לשקול בחיוב בקשה של כל הצדדים לערוך הקלטה ותמלול של הדיון על חשבונם, ואין מניעה מוחלטת להורות על ביצוע ההקלטה על חשבון חלק מהצדדים אם כל הצדדים מסכימים לכך. הוועדה מוסמכת להורות מי יישא בעלויות ההקלטה והתמלול בהתחשב בתוצאות הדיון.

- מומלץ לשכור מתורגמנים מקצועיים ברמה גבוהה, אך אין לאפשר לצדדים להביא מתורגמן מטעמם.

### 7. ביצוע הרישום

- לקמ"ט רישום מקרקעין ולרשמים אין שיקול-דעת להימנע מביצוע הרישום בהתאם להחלטות הוועדה לרישום ראשון או של ועדת העררים. במקרה של אי-בהירות בהחלטה, חס-פגלם ניתן לפנות לוועדה המתאימה בבקשת הבהרה. קמ"ט רישום מקרקעין ראשי לפנות ליועץ המשפטי של האזור בעניין הגשת ערר על החלטות הוועדה לרישום ראשון או בעניין הגשת בג"צ נגד החלטה של ועדת העררים, אך ערר או עתירה כאלה לא יוגשו בשם הקמ"ט אלא בשם קמ"ט אפוטרופוס שהוא צד להתדיינות.
- כאשר נדחית בקשה לרישום ראשון, אל לוועדה להורות לרשום את הקרקע בשם המדינה, אלא אם כן ביקש זאת הממונה על הרכוש הממשלתי והוכיח שהקרקע היא אכן רכוש ממשלתי.
- יש לשקול דרכים שונות להמריץ את מבקשי הרישום לבצע את הרישום לפי החלטת הוועדה ולשלם את האגרה הכרוכה בכך.
- יש להחיש את הטיפול בבעיה של כפל מס שהתעוררה לגבי ישראלים הרוכשים קרקעות בשטחים.

### 8. נושאי-תפקיד נוספים

- יש להקפיד מאוד על אי-התלות של הגורמים המקצועיים המעורבים בהליך הרישום הראשון, ובפרט להימנע מכל התערבות של הדרג הצבאי העלולה להתפרש כניסיון להשפיע על ההליכים בבקשות ספציפיות. אין מניעה שהדרג הצבאי יהיה מעורב בקביעת הסדרים כלליים הקשורים להליכים אלה.
- יש להמשיך ולפעול לשיפור יחסי העבודה בין קמ"ט רישום מקרקעין לבין לשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון.
- יש לאפשר לקמ"ט רישום מקרקעין וליועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון, במקרה של חילוקי-דעות ביניהם, לפנות ישירות לגורם מתאים במחלקת הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים לשם ליבון שאלות של משפט ומדיניות המתעוררות לפרקים.
- יש להבטיח שלא יישנה המצב שבו התפקיד של קמ"ט מדידות (או כל תפקיד אחר הכרוך במתן שירות לציבור) במנהל האזרחי אינו מאויש תקופה ארוכה.
- יש לקיים נהלי דיווח ופיקוח שוטפים בין קמ"ט אפ"י לבין נציגו בהליכי הרישום הראשון.

## 9. שונות

- יש לשקול חקיקה מחדש של סעיף 8(ג) לחוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, שככל הנראה בוטל בשגגה. יש לשקול אף הסרה של אי-הבהירות שגרם ביטול זה על-ידי מתן תוקף רטרואקטיבי לחקיקה מחדש של סעיף קטן זה.
- יש להנחות את הגורמים המשפטיים, לרבות את נציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, להציג את העמדה שלפיה החוק הירדני מסי' 51 לשנת 1958 לא גרע מדרישת העיבוד שקובע סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני.
- יש להנחות את הגורמים המשפטיים, לרבות את נציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, להציג את העמדה שלפיה ביהודה ושומרון רכישת זכויות מכוח התיישנות מנחילה בקרקע מירי מותנית בקיומו של מקור חוקי להחזקה (אף אם המצב המשפטי בתחומי ישראל שונה). קנייה או קבלה בירושה של מקרקעין ממי שרשום ברישומי מס רכוש כבעל הקרקע תיחשב לעניין זה כמקור חוקי להחזקה.
- יש להנחות את הגורמים המשפטיים, לרבות את נציג הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, להציג את העמדה שלפיה מהטעם הקודם ומטעמים נוספים שבדין ובמדיניות משפטית, אין מתיישבים ישראלים זכאים לרכוש זכויות מכוח התיישנות מנחילה בקרקעות שהם מעבדים ללא טענת מקור חוקי, מחוץ לשטח שהוקצה להם בידי הרשויות.
- על היועץ המשפטי לממשלה יהיה לשקול כיצד לנהוג אם הוועדה לרישום ראשון ו/או ועדת העררים לא תקבלנה את העמדות המשפטיות דלעיל.

י"ג בתמוז תשס"ה

20 ביולי 2005

פרופ' איל זמיר      הגב' עליזה קן      רס"ן ויסאם ח'ייר      סגן מירב זובדבלאט