עד כאן!

השתלטות הרש"פ על שטחי C ביהודה ושומרון באמצעות הסדר המקרקעין הפלסטיני

תמונת מצב עדכנית

חודש שבט ה'תשפ"ג | ינואר 2023

עתידם של שטחי יהודה ושומרון נתון במחלוקת פנימית עזה בחברה הישראלית, מאז שחרורם ב'מלחמת ששת הימים'. לאורך השנים ובמיוחד מאז הקמת הרשות הפלסטינית על חלקי משטחי יהודה ושומרון, נוצר ואקום שלטוני-ישראלי, שהפלסטינים בעידוד ומימון מדינות אירופה והאו"ם מנצלים היטב לטובת קביעת עובדות בשטח, שיהפכו ברבות הימים את הקמת המדינה הפלסטינית על כל שטחי יהודה ושומרון לעובדה מוגמרת.

בעוד הישראלים מתווכחים והשלטון הישראלי מתרשל ומעלים עין מהנעשה בשטח, הפלסטינים פועלים במרץ במספר תהליכים מקבילים כדי להקים את המדינה הפלסטינית.

כמי שמסתובבים בשטח ורואים בעיניים את האיבוד היומיומי של שטחים נרחבים לידי הפלסטינים, החלטנו לחשוף לציבור ולמקבלי ההחלטות את הפעילות הפלסטינית המנוגדת להסכמים המדיניים בין ישראל לרשות הפלסטינית.

לאחר שראינו שמדינת ישראל מתקשה להתמודד עם המערכה על שטחי C מול הפלסטינים, החלטנו להפסיק לשתוק, לקום ולעשות מעשה. התחלנו לחקור. לעומק. לקחנו על עצמנו דרך ארוכה, לעתים מסוכנת, עם מעט אמצעים, אך עם המון אמונה בצדקת דרכנו ויצאנו לדרך.

בשנים האחרונות אנו פועלים בזירה הפלסטינית, באמצעים שונים כדי לחשוף את האמת.

מחקר זה הינו המשך לפרסומים בנושאי ההשתלטות הפלסטינית שפרסמנו לציבור בחודשים האחרונים.

מחקר זה בוצע ע"י מחלקת המחקר של ארגון "עד כאן - צעירים למען ישראל (ע"ר)".

תודה גדולה לפעילי השטח שלנו שמסכנים את עצמם שוב ושוב כדי להוציא את האמת לאור.

© כל הזכויות שמורות לעמותת "עד כאן - צעירים למען ישראל" ע"ר 580615987.

ת.ד 4002 אריאל, מיקוד 4070009.

אתר העמותה: https://www.adkan.org.il/

ליצירת קשר: info@adkan.org.il

תאריך עדכון: שבט ה'תשפ"ג | ינואר 2023

תוכן עניינים

תוכן עניינים 3
תקציר מנהלים 4
מבוא 5
1. המערכה על שטח C 5
2. ההיסטוריה של פרויקט הטאבו 6
פרויקט הטאבו - הלכה למעשה 10
1. הרשות להסדרת המקרקעין והמים 10
2. תהליך הסדר המקרקעין הפלסטיני 12
המשמעויות הלאומיות של הפרויקט בעיני הפלסטינים 17
מעורבות בינלאומית 18
1. UN-HABITAT 18
א. פרויקט ראשון 18
ב. פרויקט שני 18
ג. פרויקט שלישי 19
2. הבנק העולמי 19
Real Estate Registration Project 19
היקף מימון 19
טווח זמן הפרויקט 19
3. האיחוד האירופי 21
א. מדיניות האיחוד האירופי 21
ב. Achieving Planning and Land Rights in Area C, West Bank 22
המשמעות המשפטית של פרויקט רישום הקרקעות 24

תקציר מנהלים

מאז שנת 2012 הרשות הפלסטינית נמצאת במערכה מול מדינת ישראל על הריבונות בשטחי C. באמצעות מנגנון יעיל ורב זרועות הממומן על ידי האיחוד האירופי והקהילה הבינלאומית, הרשות הפלסטינית בונה באופן שיטתי ומסודר את המדינה הפלסטינית גם על שטחי C.

אחת הזרועות של תמנון ההשתלטות על שטחי C היא פרויקט הטאבו הפלסטיני. הסדר המקרקעין בטאבו הוא כלי חשוב שכן יכולת הבקרה והשליטה בקרקעות מאפשר בניה בהיקפים לאומיים והיא מאיצה תהליכים כלכליים ברמה המדינתית. רישום הטאבו ורישום הבעלויות ביהודה ושומרון החל בתקופת הכיבוש העות'מאני הבריטי הירדני עד שבשנת 1968 עצרה ישראל את הסדר המקרקעין, והוא לא הושלם עד היום. בעקבות הסכמי אוסלו, מרשם הטאבו מתחלק בין הרשות הפלסטינית שאחראית על שטחי A ו-B ואילו ישראל אחראית על הרישום בשטחי C.

מפאת חשיבות הנושא הקימה הרשות הפלסטינית ב-2002 את רשות הקרקעות הפלסטינית והתחילה פרוייקטים של הסדרת הרישום במימון הבנק העולמי בהיקף של לפחות 6 מיליון דולר. ב-2016 נערכה רפורמה בתחום זה, הוקמה רשות חדשה ומקצועית – "הרשות להסדרת המקרקעין והמים" בראשותו של מוחמד שראקה, והתקבלה החלטה ממשלתית להתחיל לטפל בהסדרת בעלויות על קרקעות בשטחי C, דבר המפר את ריבונותה של מדינת ישראל ואת הסכמי אוסלו.

בעקבות הרפורמה הואץ פרויקט הטאבו וקיבל מימון בהיקף של כ-12.6 מיליון דולר מהבנק העולמי לטיפול בשטחי A ו-B, ו-4.4 מיליון דולר מהאיחוד האירופי לטיפול בשטחי C, כחלק מקידום בניית מדינה פלסטינית גם על שטחים אלו. בנוסף, קיבלה הרשות הפלסטינית מממשלת טורקיה את ארכיון הקושאן העות'מאני ובו מידע רב ערך של רישומי בעלות על קרקעות מתקופת השלטון של האימפריה העות'מאנית בארץ ישראל.

הפרויקט מתממש באמצעות מנגנון מסודר ושיטתי הכולל משרדי רישום אזוריים וכ-580 עובדים המבצעים מיפוי בכל רחבי יהודה ושומרון. הפרויקט מתוכנן להסתיים עד שנת 2022 (אם כי המימון לפרויקט מוקצה עד לשנת 2024).

עד לסוף שנת 2021 הצליחו הפלסטינים להסדיר את רישום הבעלויות על כ-58 אחוזים מכלל שטחי יהודה ושומרון, כולל כאמור בשטחי C.

לא רק שמדינת ישראל מתרשלת באחריותה להסדרת רישום הקרקעות בשטחי C, אלא שהרשות הפלסטינית עושה זאת תחתיה כריבון בשטח, ללא תיאום ואישור ישראלי, באופן שמאפשר לה יחד עם המאמצים הנוספים שלה, להשתלט ולהפוך את שטחי C לחלק מהמדינה הפלסטינית העתידית, תוך קביעת עובדות פיזיות ומשפטיות בלתי הפיכות בשטח. מנגד, ישראל אינה עושה דבר כדי למנוע את הפרת המשילות שלה המנוגדת להסכמים עם הפלסטינים, ומאפשרת לפלסטינים להמשיך לפעול ללא הפרעה.

על מדינת ישראל לפעול בשני מאמצים מקבילים:

- למנוע את המשך הרישום הפלסטיני בשטחי C יחד עם פעילות דיפלומטית לעצירת המימון המגיע מהאיחוד האירופי.
- לקדם הסדר מקרקעין ישראלי בשטחי C.

מבוא

1. המערכה על שטח C

באוגוסט 2009 פרסם סלאם פיאד, ראש ממשלת הרשות הפלסטינית דאז, את תוכניתו להקמת התשתית למדינה הפלסטינית, תחת הכותרת "מסיימים את הכיבוש, מקימים את המדינה". זאת, לאור ההבנה כי 'הסכמי אוסלו' אינם משרתים עוד את הקמת המדינה הפלסטינית, והקהילה הבינ"ל מחפשת פתרונות יצירתיים להקמת מדינה פלסטינית.

התכנית מהווה נסיגה פלסטינית מ'הסכמי אוסלו', והצבה של יעדים מעשיים לבניית מדינה בכל שטחי יהודה ושומרון, כולל בשטח C.

גם הקהילה הבינלאומית הצטרפה לתכנית המהפכנית של פיאד.

בשנת 2011 התפרסם דו"ח של האיחוד האירופי שכותרתו 'שטח C ובניית מדינה פלסטינית'. הדו"ח מתריע על סגירתו של חלון ההזדמנויות לפתרון שתי המדינות לשני עמים, ותולה זאת בהרחבת ההתנחלויות בשטח C ובמניעת גישה פלסטינית לשטח זה.

על כן, מסקנת הדו"ח היא כי מאמץ בנייה משותף בשטח C של הרשות הפלסטינית והאיחוד האירופי הוא בעל חשיבות עליונה לאפשרות קיומה של מדינה פלסטינית בר קיימא.[1]

דו"ח זה על כלל המלצותיו הפך להיות הדירקטיבה לפעולה של האיחוד האירופי מכאן ולהבא. דירקטיבה זו שינתה את **מדיניות האיחוד ביחס למעורבות בשטח C, מ"תגובה הומניטרית בלבד לפעולות לטווח ארוך המוכוונות פיתוח"**.[2]

ב-5 ביולי 2012 החליט הפרלמנט האירופי החלטה היסטורית[3] על מדיניותו ביחס ליהודה ושומרון ומזרח ירושלים. במרכז ההחלטה עמדה חשיבות פיתוח שטח C כחלק מהמדינה הפלסטינית העתידית. הלכה למעשה ההחלטה הייתה יריית הפתיחה לליווי אירופי ובינלאומי עתיר מימון של התכניות הפלסטיניות להשתלטות על שטח C.

ואכן, מ-2012 עד שנת 2020 הזרים האיחוד האירופי למעלה מ-65 מיליון אירו[4] על מנת לבנות מנגנון יעיל ומשומן שיאפשר לרשות הפלסטינית להשתלט על שטח C, ליטול את הריבונות מידיה של ישראל ולבנות עליו את המדינה הפלסטינית. המנגנון מורכב מכמה זרועות:

---

[1] http://www.ipk-bonn.de/downloads/EU-Report-Area-C.pdf, עמ' 1.

[2] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c20126283_sm_palestine_part_2_2012_en_ad_1_023776.pdf, עמ' 1-2.

[3] https://www.adalah.org/en/content/view/7812

[4] מניתוח של הסכמים עתידיים, עולה כי צפוי להיות מושקע סכום דימיוני של למעלה מ-2 מיליארד דולר עד 2030.

עד כאן | צעירים למען ישראל (ע"ר) | www.adkan.org.il | info@adkan.org.il | חפשו אותנו @Adkan.org

א. תכנון של כ-120 תכניות בניה לישובים רבים בשטח C,[5] יחד עם מנגנון ביצוע ויישום שלהם בשטח.[6] הבניה נעשית ללא אישורים של מדינת ישראל ועל כן האיחוד האירופי מעריך שלפחות ב-20-10 אחוז מהמקרים יינתנו צווי הריסה למבנים.[7]

ב. מערכת משפטית של ארגונים אזרחיים הממומנים על ידי האיחוד האירופי ומדינות אירופה, על מנת להיאבק בכלים משפטיים בניסיונות של ישראל לעצור את הבניה הלא-חוקית.[8] לדוגמה, אגודת סנט איב.[9]

ג. השתלטות על שטחים חקלאיים בשטחי C באמצעות 'איגוד הוועדות החקלאיות' שהוקם על ידי פעילים של ארגון הטרור 'החזית העממית לשחרור פלסטין'.[10]

ד. מימון של ארגוני שמאל רדיקליים שעוזרים לפלסטינים בתמיכה ציבורית לפעילות הבניה הלא חוקית שלהם. לדוגמה, ארגון בצלם.[11]

ה. פעילות דיפלומטית ותקשורתית ליצירת לחץ על מדינת ישראל למניעת מימוש ריבונותה והפעלת אכיפה כנגד הבניה הבלתי חוקית. לדוגמה, לחץ מוצלח של ממשלת הולנד על ישראל לבטל צו הריסה בכפר ג'יב א-דיב ב-2017.[12]

לתמנון רב זרועות זה, מצטרפת זרוע נוספת והיא הסדרת הבעלות על קרקעות ביהודה ושומרון. זוהי זרוע חשובה שכן רישום הבעלות על קרקעות היא פעולה ריבונית של מדינה, ומעבר להיבט ההצהרתי שבכך, היא מאפשרת לקבוע מי שולט בקרקע, להקצות קרקעות, לסייע ללוחמה המשפטית נגד ההתיישבות ביהודה ושומרון ולסכל את ניסיונות האכיפה נגד הבניה הבלתי חוקית בשטח C. לפיכך, הרשות הפלסטינית הציבה לעצמה כיעד מרכזי לביצוע, את פרויקט הסדרת הקרקעות – פרויקט הטאבו.

2. ההיסטוריה של פרויקט הטאבו

רישום הבעלויות על קרקעות ביהודה ושומרון החל בתקופת הכיבוש העות'מאני, המשיך בתקופת השלטון הבריטי ולאחריו בכיבוש הירדני. בתקופות אלו ניסו לעשות הסדר מקרקעין כולל.

---

[5] http://mdlf.org.ps/Document/reports/MDLF%20Annual%20Report%202017.pdf, עמ' 92. במקור מצויין 110. ממידע שבידנו מצויים עוד לפחות 8.

[6] הגוף המבצע הוא ה- הקרן להלוואות ופיתוח עירוני The Municipal Development and Lending Fund (MDLF). גוף שהוקם בשנת 2005 בהחלטת שרים של הרשות הפלסטינית, כישות משפטית עצמאית. מטרתו לאפשר למקורות מימון המגיעים מהרשות ומתורמים להגיע באופן יעיל אל מרכזי שלטון מקומיים (Local government units (LGU) הפועלים תחת המשרד לשלטון מקומי. בפועל הם מובילים בשיתוף האיחוד האירופי, פרויקטים שונים של פיתוח – אנרגיה, תשתיות וכד', כולל בשטח C.

[7] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c20126283_sm_palestine_part_2_2012_en_ad_1_023776.pdf, עמ' 6.

[8] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c20126283_sm_palestine_part_2_2012_en_ad_1_023776.pdf, עמ' 6.

[9] https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\18\880\045\n10&fileNameHebrew=18045880.N10&type=2, https://www.ngo-monitor.org/ngos/society_of_st_yves/

[10] https://www.ngo-monitor.org/ngos/union_of_agricultural_work_committees_uawc

[11] https://www.btselem.org/savesusiya/hebrew/, https://www.ngo-monitor.org/ngos/b_tselem/

[12] https://www.ad.nl/buitenland/israel-sloopt-nederlands-ontwikkelingsproject~abb0682c/?mc_cid=d75a34a9ff&mc_eid=c92a7f73f1

מאז מלחמת ששת הימים, לא המשיכה מדינת ישראל את הסדר המקרקעין, והוא לא הושלם עד היום.

כיום קיימים שלושה מרשמי טאבו מקבילים, כאשר מעמדם הוסדר בהסכמי אוסלו:

- מרשם ירדני – מעודכן עד לשנת 1966. כולל רישום על כ-40% מהשטח. ללא מעמד חוקי כיום;
- מרשם ישראלי – מנוהל במנהל האזרחי. תקף משפטית בשטחי C; המרשם חסוי.
- מרשם פלסטיני – מנוהל על ידי הרשות הפלסטינית. תקף משפטית רק בשטחי A,B.

גם כיום, חלקים גדולים מאוד משטחי יהודה ושומרון אין בהם הסדר מקרקעין (רישום סופי של הבעלויות). ברישומים העות'מאניים, הבריטים והירדנים לא היה רישום של הבעלויות על גבי מפות, והשטח לא חולק כולו לגושים וחלקות מסודרים, ועל כן גם בעלות היסטורית רשומה בשטח מסויים, עדיין לא תמיד מאפשרת לדעת מה הגבולות המדוייקים של השטח.

בשנת 2002 הוקמה רשות הקרקעות הפלסטינית (PLA- Palestinian Land Authority) שחלק מתפקידיה היה להסדיר את נושא הקרקעות בשטחי הרשות הפלסטינית ולבצע רישום מסודר שלהם.

בשנת 2005 יצא לדרך פרויקט רישום הקרקעות הראשון **במימון הבנק העולמי וממשלת פינלנד** בהיקף של 3 מיליון דולר והוא נמשך עד 2009.[13] במקביל לפרויקט הוכן ב-2008 מסמך מפורט הנותן את הבסיס המשפטי לרישום.[14]

במהלך 2012 יצא לדרך הפרויקט השני בהיקף של 3 מיליון דולר, גם הוא מומן על ידי **הבנק העולמי וממשלת פינלנד**.[15] את התוכנית החלו בנפת רמאללה ובאזור ביתוניה והכפר בני זאיד. לאחר מכן נערכו הסדרים באזור סלפית, בית לחם, והעיירה דורא שבהר חברון. התכנית ארכה כ-4 שנים אך נתקלה בקשיים ולמעשה התבטלה.[16]

בעקבות הכשלון, הוחלט ברשות הפלסטינית לבצע רפורמה שנקראה "מפת דרכים לרפורמה במגזר הקרקעות הפלסטיני",[17] בשיתוף פעולה עם סוכנות יעוץ בינלאומית מאוסטרליה.[18]

---

[13] https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/westbankgazacpe.pdf, עמ' 164.

[14] http://www.husseini1.com/resources/file/publications/1273744294012/Legal%20Report,%20Palestinian%20National%20Authority,%20Palestinian%20Land%20Administration,%20Ministry%20of%20Planning,%202008.pdf

[15] https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-193162/

[16] http://documents1.worldbank.org/curated/en/843211557420033758/pdf/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Real-Estate-Registration-Project-P168576.pdf, עמ' 5.

[17] שם

[18] https://www.landequity.com.au/news/developing-a-road-map-for-the-palestinian-land-sector/.

כחלק מהרפורמה התקבלה בשנת 2016 החלטה ברשות הפלסטינית להקים מוסד לרישום קרקעות בנפרד מרשות הקרקעות הפלסטינית – שנקראה "הרשות להסדרת המקרקעין והמים".[19] ההחלטה קיבלה תוקף בחוק מספר 7 לשנת 2016.[20] בנוסף, **הוחלט שמעבר לרישום קרקעות בשטחי A ו-B תתבצע סקירת זכויות על אדמות בשטחי C**.[21]

בשנת 2017 פרסמה הרשות הפלסטינית את התכנית הלאומית שלה: National Policy Agenda 2017-2022. במסגרת התכנית הציבה לעצמה הרשות למטרה, לרשת את כל יהודה ושומרון במשרדי רישום קרקעות, כדי לאפשר שימוש ברמה הלאומית בקרקעות וזאת באמצעות רישום והסדרת בעלות על כל הקרקעות.[22]

בהתאם להסכמי אוסלו, הרש"פ אינה יכולה לעשות הסדר מקרקעין בשטחי C, אך בפועל היא עושה זאת כחלק מהמאמץ שלהם לקבוע עובדות בשטח ולממש ריבונות על שטחי C בדרך להקמת המדינה הפלסטינית על כל איו"ש.

בינואר 2020 פורסם שטורקיה החליטה להעביר לרש"פ עותק מארכיון הקושאנים שמוחזק אצלה מאז ימי השלטון העות'מאני, כדי לתמוך את המאמץ הפלסטיני לבצע הסדר מקרקעין, ולהילחם משפטית בהתיישבות.[23]

הפסיקה בשנים האחרונות בבתי משפט ישראלים, נותנת מעמד משפטי לקושאנים על שטחים שבמחלוקת, ועל כן מדובר בשינוי כללי משחק, כיוון שהקושאנים אינם נגישים לשלטונות הישראלים, ולא ניתן לקבוע את האותנטיות שלהם.

---

[19] http://documents1.worldbank.org/curated/en/843211557420033758/pdf/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Real-Estate-Registration-Project-P168576.pdf, עמ' 5.

[20] https://lwsc.ps/admin/uploads/pdf/279677.pdf

[21] http://documents1.worldbank.org/curated/en/843211557420033758/pdf/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Real-Estate-Registration-Project-P168576.pdf, עמ' 8.

[22] https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/palestine_draft_final_npa.pdf, עמ' 14.

[23] https://www.aa.com.tr/ar/%1/1718631 , https://paltimesps.ps/post/247964/% , https://www.alaraby.co.uk/%22%

הארכיון העות'מאני, מכיל עשרות אלפי מסמכי רישום מקרקעין, בארצות האימפריה העות'מאנית, ששלטה בארץ ישראל בין השנים 1516-1917.

הארכיון מכיל 288 ספרים אזוריים בהם כ-36 אלף דפים, המכילים נתונים על בעלויות מתקופת האימפריה העות'מאנית.

העותק שהועבר לפלסטינים, נשמר במוסד שנקרא "החייאת המורשת והמחקר האסלאמי – ירושלים" (מת'אק), בעיירה אבו דיס שבמזרח ירושלים.

המסמכים כתובים בטורקית, ותרגומם נעשה על ידי מומחים פלסטינים.

האחראי על המסמכים העות'מאניים בקרן "מת'אק", מורד אבו סובח אמר: "הארכיון העות'מאני הוא חבל הצלה להוכחת בעלות על קרקעות ונדל"ן".

יו"ר "מת'אק" חליל אל-ריפאי אמר: "טורקיה מפמפמת אותנו בצורה חלקה עם כל המסמכים שאנחנו רוצים. ממשלת טורקיה העבירה לפלסטין את הארכיונים בהנחיית הנשיא רג'פ טייפ ארדואן".[24]

[24] https://www.aa.com.tr/ar/%D/1718631

פרויקט הטאבו - הלכה למעשה

1. הרשות להסדרת המקרקעין והמים

החל מאפריל 2016, עורכת הרשות הפלסטינית באמצעות "הרשות להסדרת המים והמקרקעין" ובמימון בינלאומי (במיוחד מהבנק העולמי) תהליך של הסדר מקרקעין בו **עושים רישום בעלות שיטתי על כלל יהודה ושומרון, כולל שטחי C**. ההסדר נערך באמצעות סקרי קרקע, הכרעה בסכסוכי בעלות, רישום שיטתי בטאבו והנפקת אישורי זכויות (לרבות ניירת ושטרי בעלות) בעבור הפלסטינים. במסגרת פרויקט זה מבוצע תכנון עתידי של תכניות מתאר אזוריות ונערכת שמירה על אדמות ה"ווקף".

למותר לציין כי לפלסטינים אין רשות לבצע ולנהל רישומים כאלו באופן עצמאי - בשטח C, הנתון לשליטה ישראלית מלאה. למרות זאת, הם פועלים באופן נמרץ ויסודי למימוש הפרויקט, ומקדמים במיוחד רישום קרקעות בשטח C. מן הראוי לציין כי הרש"פ מודעת היטב לצורך העתידי בהתמודדות מול ישראל בעניין זה, ולפיכך יצרה פלטפורמה משפטית מעוגנת - המבוססת בעיקר על חוקים ירדניים שונים.

פרויקט רישום הטאבו הפלסטיני כולל הליך בן כמה שלבים: פרסום מקומי והזמנת הטוענים לבעלות להגיש מסמכים וראיות בפרק זמן קצוב, בדיקת הטענות והכרעת מחלוקות, רישום, תשלום, ומחשוב (כולל מערכת GIS והכשרת כלל העובדים ברשות להסדרת המים והמקרקעין לעבודה עם מערכת זו).

עד כאן!
מוציאים את האמת לאור.

מבנה ארגוני של הרשות להסדרת המקרקעין והמים הפלסטינית

2. תהליך הסדר המקרקעין הפלסטיני

בכל מחוז של הרש"פ נפתח משרד רישום מקרקעין האחראי על ביצוע ההסדר באחריות 'הרשות להסדרת המקרקעין והמים' הפלסטינית, שממנה את ראשי המחוזות כאחראים על עבודת הרישום באזוריהם.
תחת כל משרד מחוזי ממונה הסדר האחראי על כפר אחד.
נכון לסוף שנת 2019 עבדו ברשות להסדרת המקרקעין והמים 580 פלסטינים.

שלבי התהליך הרשמי הוא כך:[25]

1. מנהל ההסדר המקומי מודיע על הוצאת "צו רישום" באזור מסוים.
2. לאחר קביעת התאריך, מפרסמים לתושבי האזור את תחילתו של ההליך.
3. תושבי האזור מתחילים בהגשת המסמכים על מנת להוכיח את בעלותם על האדמות, ומנהל ההסדר מכין רשימת טענות בעלות לפי גוש וחלקה. במסגרת זו גם משרטטים את מפת הגושים והחלקות במקומות בהם אין כאלו.
4. אחרי שבודקים את טענות הבעלות של התושבים, מכינים רישום שנקרא טופס זכויות ואותו תולים במשרד הרישום השייך לאותו אזור.
5. ניתנת לתושבים תקופה של 30 יום שבה הם יכולים לערער על רישום הזכויות לבית המשפט.
6. לאחר דיון בהתנגדויות מוציא מנהל ההסדר רישום זכויות סופי שמאושר ע"י שופט.
7. אותו רישום נשלח למנהל שעל פיו מכין רישום סופי.
8. נשלח רישום למשרדי הרישום השונים שמוציאים מסמכים בעלות לבעלי האדמות אחרי שהם משלמים את האגרות.

[25] https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=JnuwW8a10469283aJnuwW8

מפת יהודה ושומרון עם סימון השטחים בהם הושלם הרישום (לפי סיווג שטח A/B/C) נכון לסוף שנת 2021 :

נכון לאמצע 2021, השלימה הרשות את עבודה הסדר המקרקעין בשטח של כ-80 כפרים פלסטינים, הליך ההסדר בעיצומו בשטחם של כ-150 כפרים נוספים מתוך סה"כ כ-330 כפרים וערים.

הרשות להסדרת המקרקעין והמים ברש"פ פרסמה שבין השנים 2016-2020 הם השלימו את הסדר המקרקעין בהיקף של 1,095,643 דונם.[26] מתוכם נכון למרץ 2020 לפחות 150,817 דונם בשטחי C. (לשם השוואה כל הבניה הערבית תופסת שטח של כ- 80,000 דונם).[27] יש לציין כי לפחות חלק נוסף משטח C, כנראה שכבר כלול במרשם הירדני. בנוסף, באוקטובר 2020 דווח על פרוייקט רישום של 70,000 דונם נוספים באזור בית לחם וחברון.[28]

יחד עם 1,914,193 דונם שכבר נרשמו בעבר על ידי ירדן, הרי שהמרשם הפלסטיני מכיל 3,009,836 דונם מתוך יעד של 5,654,271 דונם שהם בפועל כל שטחי יהודה ושומרון. [29] לפי נתון זה, המרשם הפלסטיני מכיל כ- 53 אחוז משטחי יהודה ושומרון.

		שטח הנפה	רישום ירדני	יעדי הרישום	מרשם ירדני	מרשם פלסטיני	השטח שנרשם	
נפה المحافظات		דונם مساحة المحافظات	הושלם التسوية الأردنية المنتهية	הפלסטיני التسوية الفلسطينية المراد إنجازها	אחוז تسوية اردنية	אחוז تسوية فلسطينية	עד 2019/09/10 المساحة المنجزة من بداية التسوية حتى 2019/09/19	השטח שנותר المساحة المتبقية
جنين	ג'נין	583,010.719	538,151.472	**44,859.247**	92.3	7.7	**32,136.682**	**12,722.565**
طوباس	טובאס	401,670.622	325,271.413	**76,399.209**	81.0	19.0	**4,712.218**	**71,686.991**
نابلس	שכם	600,304.641	219,843.508	**380,461.133**	36.6	63.4	**27,618.461**	**352,842.672**
طولكرم	טולכרם	246,162.875	57,657.297	**188,505.578**	23.4	76.6	**41,590.522**	**146,915.056**
قلقيلية	קלקיליה	171,073.672	33,066.319	**138,007.353**	19.3	80.7	**18,559.928**	**119,447.425**
سلفيت	סלפית	203,703.912	0.000	**203,703.912**	0.0	100.0	**61,898.763**	**141,805.149**
رام الله والبيرة	רמאללה ואל בירה	855,574.570	384,824.875	**470,749.695**	45.0	55.0	**137,687.355**	**333,062.340**
أريحا والأغوار	יריחו והבקעה	592,801.982	265,147.636	**327,654.346**	44.7	55.3	**178,817.127**	**148,837.219**
القدس	ירושלים	344,447.494	90,230.874	**254,216.620**	26.2	73.8	**7,655.822**	**246,560.798**
بيت لحم	בית לחם	658,872.490	0.000	**658,872.490**	0.0	100.0	**116,408.944**	**542,463.546**
الخليل	חברון	996,648.483	0.000	**996,648.483**	0.0	100.0	**77,509.579**	**919,138.904**
المجموع	סה"כ	**5,654,271.460**	**1,914,193.394**	**3,740,078.066**	**33.9**	**66.1**	**704,595.401**	**3,035,482.665**

היקף המרשם הירדני והיקף היעד הסופי של הפרויקט.[30]

---

26 https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%202020.pdf, עמ' 17.

27 https://gltn.net/download/second-issue-of-un-habitat-in-palestines-land-issues-in-the-west-bank-newsletter-published/?wpdmdl=15953&refresh=61e4192f015671642338607

28 https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/lots_4_and_5_sow_english_30102020.docx , עמ' 2.

29 https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%86%D9%88%D9%8A%202019.pdf, עמ' 75.

30 שם.

סיכום היקף רישום הקרקעות שבוצע עד לסוף 2021:

שנים / סטטוס ביצוע السنوات / الانجاز	יעדי הרישום הפלסטיני לטיפול/דונם التسوية الفلسطينية المراد انجازها / دونم	סה"כ השטח שנרשם / דונם المساحة المنجزة (المغلقة) / دونم
2016	3,800,234	13,309
2017	3,786,925	49,814
2018	3,737,112	146,708
2019	3,590,404	730,143
2020	2,860,261	155,844
2021	2,704,417	220,624

לפי פרסומי הפלסטינים, היקף השטח שנרשם על ידם עד לסוף שנת 2021, יחד עם הקרקעות בהן יש רישומים מתקופת השלטון הירדני (בו הם לא עורכים הסדר חדש) מהווים כ-58% משטחי יהודה ושומרון.

כמות השטח (בדונמים) שרשמו הפלסטינים מידי שנה מאז תחילת הפרויקט:

התקדמות מרשם הקרקעות הפלסטיני בין השנים 2016-2021.

בצבע חום כהה: השטח שבוצע באותו עליו הסדר.

בצבע חום בהיר: שטח עליו יש הסדר ירדני בו הפלסטינים לא עושים הסדר.

המשמעויות הלאומיות של הפרויקט בעיני הפלסטינים

מראיונות עם מוסא שקארנה, ראש הרשות להסדרת המקרקעין והמים הפלסטינית לשעבר, שנערכו במאי ובדצמבר 2018, עולות הנקודות הבאות:[31]

- החשיבות של הקמת המוסד לרישום הקרקעות הוא מניעת מכירת הקרקעות ליהודים.
- שטחי C,B,A הם כולם שטחים פלסטינים.
- שטר הטאבו הפלסטיני הוא מסמך משפטי-רשמי, שימנע מכירת אדמות ללא פיקוח, ולאחר השלמת הרישום בכל אזור, העסקאות במקרקעין יהיו מפוקחות ברשות המקרקעין.
- על מנת להתגבר על הפרעות צפויות מצד השלטונות הישראלים, **הם עובדים בשטח בימי שבת וחגי ישראל**, והם רוכשים צילומי אויר של המקומות **הנמצאים ממערב לגדר ההפרדה** על מנת לסרוק שטחים שאין להם גישה אליהם.
- למרות שהרשות קיבלה אזהרה והוראה לעצור את הרישום בשטח C, הם המשיכו ללא הפרעה כלשהי.

בראיון נוסף עם השופט מוסא שקארנה מתאריך 05-12-2018 הוא אמר את הדברים הבאים:[32]
"התחלנו בעבודת רישום הקרקעות במטרה לשמור על האדמה, על ידי הוכחת הבעלות על הנכסים והנפקה לאזרחים של תעודות רשמיות על בעלותם - "טאבו", ולמנוע העברת קרקעות על ידי אישור כל זכות של בעליו האמיתי, ולמנוע מכל אדם להעביר נכסים שאינם שלו מלבד נכסיו ונכסיו של משפחתו. אנו מאבטחים זאת ברישום הנכסים על שם בעליהם. לכן, כל אזרח יהיה מחויב להסדיר את הזכויות לרכוש, או למשכן את אדמתו באמצעות התייחסות רשמית ברשות המקרקעין, אחרת בעלותו בטלה מבחינה משפטית."

כלומר, הסדר המקרקעין הפלסטיני יוצר מחוייבות של בעלי הקרקעות לבצע רישום בעלות בטאבו הפלסטיני למרות שאין לו תוקף משפטי מבחינת הסכמי אוסלו והרשויות הישראליות, מחשש שיאבדו את זכויותיהם. כך נוצרת דינמיקה של התייתרות מרשם הטאבו המנוהל במנהל האזרחי הישראלי.

[31] https://www.youtube.com/watch?v=-MqSSIuag_A&feature=youtu.be , https://www.youtube.com/watch?v=4SLApltX7Co&feature=youtu.be
[32] http://www.alquds.com/articles/1543755178093860600/

מעורבות בינלאומית

1. UN-HABITAT

UNHABITAT היא סוכנות של האו"ם האמונה על פיתוח והסדרה של יישובים ובכלל זה ביהודה ושומרון. הסוכנות משמשת כמעין ציר מתווך בין גורמי מימון, והיא מיישמת בפועל את הבניה בשטח בשיתוף עם הרשות הפלסטינית והרשויות המקומיות. מוקד מרכזי עבור הסוכנות הוא הפיתוח הפלסטיני של שטחי C, על בסיס ההבנה של הרשות הפלסטינית בדבר החשיבות של השטח והיותו בלתי נפרד מהמדינה הפלסטינית העתידית.[33]

גם בנושא רישום הקרקעות מהווה הסוכנות גורם מרכזי בקידום הנושא. **היא מעניקה ליווי פיננסי וארגוני** לרשות להסדרת קרקעות ומים מראשית הקמתה במרץ 2016.[34] ליווי זה מתבטא בחלקו בהסכמי מימון כגון עם האיחוד האירופי, וחלקו בפרויקטים של פעילות ארגונית והדרכתית:

א. פרויקט ראשון

הכשרת עובדים של הרשות להסדרת קרקעות ומים, למיפוי בשטחי C של זכויות בקרקע ברמה גבוהה. נובמבר-דצמבר 2017. היקף מימון לא ידוע.[35]

ב. פרויקט שני

מימון נסיעה של עובדים מהרשות להסדרת קרקעות ומים בפברואר 2018[36] לכנס הקרקעות הערבי הראשון שהתקיים בדובאי. המימון הגיע מהאיחוד האירופי. היקף מימון לא ידוע.[37]

---

33 https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/IAB%20Report%20on%20Area%20C.pdf, עמ' 8.
34 https://gltn.net/download/second-issue-of-un-habitat-in-palestines-land-issues-in-the-west-bank-newsletter-published-issue-1-english/?wpdmdl=15968&ind=1588747755625, עמ' 1.
35 שם.
36 https://gltn.net/the-first-arab-land-conference-26-28-february-2018-in-dubai-u-a-e/
37 https://gltn.net/download/second-issue-of-un-habitat-in-palestines-land-issues-in-the-west-bank-newsletter-published-issue-1-english/?wpdmdl=15968&ind=1588747755625, עמ' 2.

ג. פרויקט שלישי

תמיכה בכנס האדמות הפלסטיני הראשון שהתקיים בדצמבר 2018 ברמאללה[38] ונועד בין היתר לקדם את נושא זכויות על מקרקעין ביהודה ושומרון, כולל בשטחי C. המימון הגיע מהאיחוד האירופי. היקף מימון לא ידוע.[39]

2. הבנק העולמי

Real Estate Registration Project

מטרת הפרויקט: בשנת 2018 פרסם הבנק העולמי דו"ח על הכלכלה הפלסטינית בו קבע את החשיבות של רישום הקרקעות בשטחי A ו-B. הרישום אמור להסדיר את הבעלויות של נדל"ן מה שצפוי להזניק את הכלכלה הפלסטינית שחלק מהמנגנונים שלה מבוססים על החזקות נדל"ן.[40] בעקבות כך, פרסם הבנק את פרויקט רישום הנדל"ן.

היקף מימון

12.6 מיליון דולר, מחולקים לשלושה תחומים[41]:

- הסדר מקרקעין בשטחי A ו-B – 7.8 מיליון דולר.
- מודרניזציה של רשות הקרקעות הפלסטינית – 4 מיליון דולר.
- ניהול וליווי הפרויקט – 800 אלף דולר.

טווח זמן הפרויקט

בין השנים 2020 - 2024.

Expected Disbursements (in US$, Millions)

WB Fiscal Year	2020	2021	2022	2023	2024
Annual	0.85	1.75	3.00	4.50	2.50
Cumulative	0.85	2.60	5.60	10.10	12.60

[38] https://gltn.net/2019/01/03/palestine-to-hold-their-first-international-land-conference/

[39] https://gltn.net/download/second-issue-of-un-habitat-in-palestines-land-issues-in-the-west-bank-newsletter-published-issue-1-english/?wpdmdl=15968&ind=1588747755625

[40] http://documents1.worldbank.org/curated/en/843211557420033758/pdf/Project-Information-Document-Integrated-Safeguards-Data-Sheet-Real-Estate-Registration-Project-P168576.pdf, עמ' 4.

[41] שם, עמ' 7.

The World Bank
Real Estate Registration Project (P168576)

BASIC INFORMATION

A. Basic Project Data

Country	Project ID	Project Name	Parent Project ID (if any)
West Bank and Gaza	P168576	Real Estate Registration Project	
Region	**Estimated Appraisal Date**	**Estimated Board Date**	**Practice Area (Lead)**
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA	25-Apr-2019	15-May-2019	Social, Urban, Rural and Resilience Global Practice
Financing Instrument	**Borrower(s)**	**Implementing Agency**	
Investment Project Financing	Palestine Liberation Organization (for the benefit of the Palestinian Authority)	Land and Water Settlement Commission (LWSC), Palestine Land Authority (PLA)	

Proposed Development Objective(s)

The project development objective is to enhance tenure security and improve real estate registration services.

Components

Systematic Land and Property Registration
Institutional Modernization of the PLA
Project Management and Outreach

PROJECT FINANCING DATA (US$, Millions)

SUMMARY

Total Project Cost	12.60
Total Financing	12.60
of which IBRD/IDA	0.00
Financing Gap	0.00

3. האיחוד האירופי

א. מדיניות האיחוד האירופי

בשנת 2018 פרסם האיחוד האירופי החלטה על אימוץ מדיניות אסטרטגית לבניית מדינה פלסטינית על בסיס קווי המתאר של התכנית הלאומית הפלסטינית לשנים 2017-2022. דגש מרכזי הושם על פיתוח שטחי C והישובים הפלסטיניים שבתוכו:[42]

> The Commission has adopted the European Joint Strategy in Support of Palestine for the period 2017-2020 [7]– Towards a democratic and accountable Palestinian State, which is closely aligned with the Palestinian Authority National Policy Agenda 2017-2022 – Putting Citizens First, and which sets out the following priorities: identification of public financial management (PFM) reforms, improvement of access to water and energy, and private sector development among the main priorities for European Union and Member States' development cooperation.
>
> Special attention is given to the development of Area C in the West Bank and to East Jerusalem with the purpose of strengthening the resilience of Palestinian residents and preserving the Palestinian character of the city.

כחלק מפיתוח שטחי C, הדגיש האיחוד מתוך התכנית הלאומית הפלסטינית מספר עקרונות לפיתוח ובהם:[43]

- מאמצים משפטיים לחיזוק הריבונות הפלסטינית בשטחי C.
- רישום קרקעות.

על בסיס זה, הגדיר האיחוד האירופי את מיפוי הזכויות בקרקעות בשטחי C כיעד להשגה:[44]

> The Palestinian Authority has recently approved its new *Strategic Framework for Area C "Support Resilience and Development" for 2018-19.* This is fully aligned with the three NPA pillars. The PA priorities in Area C include the following: 1) provision of legal and advocacy efforts to strengthen Palestinian sovereignty in Area C; 2) increase village councils and local government units' number and geographical coverage, strengthening their capacity and expanding their mandate to improve responsiveness and social cohesion through (i) local and regional planning (ii) land registration and (iii) capacity to provide basic services at the local level; 3) incorporate Area C in sustainable development through (i) economic inclusion (i.e. housing and agriculture development) and (ii) provision of improved basic social and infrastructure services.

במקביל לעקרונות אלו מגדיר האיחוד האירופי את הרשות להסדרת המקרקעין והמים כ'בעל עניין', קרי כיעד לקבלת חלק מהמימון עבור פיתוח שטח C, זאת מכיוון ש:"הרפורמה במגזר הקרקעות היא יעד מהותי בשטח C".[45]

---

[42] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_7933_palestine_aap_2018.pdf, עמ' 2-3.המיספור הוא לפי מספר הדפים שבקובץ כולו. (בקובץ ישנם מספר חלקים שלכל אחד מהם מספור משלו)

[43] שם, עמ' 46.

[44] שם, עמ' 57, 59. פירוט היעדים ראה עמ' 82-83.

[45] שם, עמ' 47.

technical discussions with the ICA. The Land and Water Settlement Commission (LWSC) is also a stakeholder, being the public institution responsible for issues related to land ownership and registration. The land sector reform remains an essential issue to be addressed in Area C and beyond, and supporting the efforts of the LWSC will contribute to the long-term potential of the Action. The commitment of the public stakeholders are reflected in the approved

רישום הקרקעות יאפשר לייצר עמדת כח מול הרשויות הישראליות. זאת באמצעות הנפקת אישורי בעלות לבעלי הקרקעות שאותם הם יוכלו להציג לרשויות.[46]

Mirroring the master-planning approach, Palestinian landowners will be supported in the registration process in accordance with applicable systems, so to be able – after completion of the registration procedures by the Land and Water Settlement Commission (LWSC) – to receive registration certificates that could be presented to the Israeli Authorities. Next to the

המימון המוקצב עבור נושא הקרקעות לא מוגדר בנפרד אלא הוא חלק מתקציב בסך של 29,828,867 אירו המוקדשים למימוש המדיניות האסטרטגית.

ב. **Achieving Planning and Land Rights in Area C, West Bank**[47]

מטרת הפרויקט: שיפור החוסן הכלכלי של קהילות פלסטיניות בשטחי C באמצעות תכנון כלכלי מרחבי, יחד עם מיפוי זכויות קרקע. במקביל לכך, לחזק את יכולת המוסדות הפלסטיניים לתת מענה לצרכים של קהילות אלו.

הפרויקט מחולק לשניים:

א. הכנה של תכניות מדיניות עירונית כלל ארצית עבור מדינת פלסטין, בשיתוף עם המשרד לשלטון מקומי.

ב. השלמת רישום המקרקעין ביהודה ושומרון ובניית מערכת מידע המתאימה לפרויקט זה. יבוצע בשיתוף עם הרשות להסדרת המקרקעין והמים ועם רשת הגלובלית לכלי קרקע (The Global Land Tool Network - GLTN) ששייכת ל--UN HABITAT.[48]

---

[46] שם, עמ' 50.

[47] https://www.un.org/unispal/document/eu-extends-4-4-million-support-to-palestine-project-/press-release

[48] https://gltn.net/about-gltn/

היקף המימון: 4.4 מיליון דולר, מתוכם 3.4 מיליון דולר עבור רישום הקרקעות.[49] יעד הרישום הוא כ- 70,000 דונם באזור בית לחם וחברון, שם אין רישום ירדני.[50]

טווח זמן הפרויקט: החלק הראשון בין השנים 2019-2021. החלק השני בין השנים 2019-2023.

[49] https://lwsc.ps/admin/kcfinder/upload/files/%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1%202020.pdf, עמ' 50.

[50] https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/lots_4_and_5_sow_english_30102020.docx, עמ' 4,2.

המשמעות המשפטית של פרויקט רישום הקרקעות

סקירה משפטית מאת עו"ד אנדריי ורשצ'גין[51]

הדין באזור - כללי

1. כללי המשפט הבינלאומי שמנחים את כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון (להלן: "האזור") כלולים בהוראות התוספת לאמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907 (להלן: "תקנות האג"). ההוראה המרכזית הרלוונטית לעניין סמכויות החקיקה של הכוחות התופסים את האזור היא תקנה 43, הקובעת כדלקמן:

> **"The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country".**

2. יש לציין, כי לימים נתפסה הוראה זו בפסיקה הישראלית, כ"הוראת על" כללית, הקובעת הסדר נורמטיבי הפורש כנפיו על מכלול מקרים.[52]

3. כללי המשכיות תחולת המשפט שהיה בתוקף בעת כניסתם של כוחות צה"ל לאזור אינם מונעים כשלעצמם מכנסת ישראל מלקבוע הוראות בעלות תחולה אקסטרה-טריטוריאלית, אשר יביאו להחלתו של חוק ישראלי גם בתחומי האזור[53] ואולם, כל עוד לא התבצעה החלה כזו באופן מפורש, אין לחוק ישראלי תחולה באזור.[54]

4. באופן זה, הדינים שהסדירו את נושא רישום הזכויות במקרקעין במרשמי המקרקעין המשיכו לעמוד בתוקפם. הדבר נכון הן לדיני המקרקעין המהותיים (כגון חוק הקרקעות העות'מאני, משנת 1274 להיג'רה (שנת 1858 ללוח השנה הגרגוריאני) או חוק הפיכת הקרקעות מסוג מירי למולך, מס' 41 לשנת 1953) והן לדינים הנוגעים להליכים הביורוקרטי של רישום הזכויות (כגון חוק רישום נכסי דלא ניידי שלא נרשמו קודם, מס' 6 לשנת 1964, או חוק אגרות רישום מקרקעין, מס' 26 לשנת 1958).

---

[51] עו"ד אנדריי ורשצ'גין שירת כתובע צבאי באיו"ש, כאחראי על תחום החקיקה בלשכת יועמ"ש איו"ש בצה"ל, והיה מעורב בעריכת מדריך החקיקה באיו"ש של צה"ל. כיום הינו עו"ד פרטי המשמש בין היתר כיועץ חיצוני של המנהל האזרחי באיו"ש לענייני חקיקה.

[52] ראה בג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמועלמון נ' מפקד כוחות צה"ל**, פ"ד לז(4) 785.

[53] ע"פ 123/83 **חברת ק.פ.א. פלדות קרית ארבע בע"מ נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(1) 813.

[54] אהרון ברק, **פרשנות במשפט**, "נבו הוצאה לאור", כרך שני, עמ' 580-579; אמנון רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל**, מהדורה חמישית מורחבת, כרך ב', עמ' 1173 ואילך; ע"ע 300050/98 **המועצה המקומית גבעת זאב נ' מחמוד**, תק-אר 2003(1) 1489 (2003).

5. מטבע הדברים, מאז שנת 1967 התקין המפקד הצבאי של יהודה והשומרון[55] חקיקה חדשה ותיקון חקיקה שהייתה קיימת. תמהיל הדינים שהיו בתוקף טרם כניסת כוחות צה"ל לאזור ואלה שהותקנו לאחר מכן הוא הדין החל באזור. בנושא רישום המקרקעין שטרם נרשמו (רוב הקרקעות באיו"ש) קובע הדין, כי הוועדה לרישום ראשון היא הגוף המוסמך לברר את הזכויות במקרקעין לא רשומים. הוועדה לרישום ראשון מתמנה על-ידי קצין מטה לרישום מקרקעין במנהל האזרחי, גוף האחראי על ניהול מרשמי המקרקעין באזור. על החלטות הוועדה לרישום ראשון ניתן לערור בפני ועדת העררים הצבאית.

<u>הסכמי ביניים</u>

6. רובד חקיקתי רלוונטי נוסף הוא הוראות הסכם הביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (להלן: "הסכם ביניים" או בשמם הנפוץ "הסכמי אוסלו"). הוראות הסכם הביניים נקלטו בדין האזור והפכו להיות חלק ממנו. יש לציין מספר הוראות הרלוונטיות לענייננו:

"**סעיף XI(ג)-(ו) "אדמות" להסכם הביניים:**

ג. באזור C, בשלב הראשון של ההיערכות מחדש, תעביר ישראל למועצה[56] כוחות ואחריות אזרחיים שאינם קשורים לשטח, כפי שקבוע בנספח III.

ד. ההיערכויות מחדש הנוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תיושמנה בהדרגה בהתאם להצהרת העקרונות, בשלושה שלבים, במרווחי זמן של שישה חודשים, לאחר כינון המועצה, באופן שתושלמנה בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.

ה. במהלך שלבי ההיערכות מחדש הנוספת שיושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כוחות ואחריות הנוגעים לשטח יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית שתחול על שטח הגדה המערבית ורצועת עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע.

ו. האתרים הצבאיים המוגדרים הנזכרים בסעיף X פסקה 2 להלן ייקבעו בשלב ההיערכות מחדש הנוספת, במסגרת הזמן המפורטת שתסתיים לא מאוחר מ-18 חודשים מיום כינון המועצה, ויידונו במשא ומתן על מעמד הקבע."

7. בפרק 3 "עניינים משפטיים", סעיף XVII(2)(ד) נקבע, כי "**מבלי לגרוע מהאמור בתת-פסקה א' לעיל, למועצה תהיה סמכות תפקודית באיזור C, כפי שנקבע בסעיף IV לנספח III**". בסעיף IV לנספח III, פסקה 2 נקבע, כי "במהלך שלבי ההיערכות מחדש הנוספת, כוחות ואחריות הנוגעים

[55] קרי: אלוף פיקוד המרכז, המשמש כריבון בשטחי יהודה ושומרון.

[56] הכוונה לרשות הפלסטינית.

לשטח כפי שנקבעו בתוספת 1, יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית אשר תכסה שטח גדה מערבית ורצועת עזה, למעט הנושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע".

8. סעיף 16 לתוספת 1 לנספח III, שכותרתו "אדמות מדינה, אדמות נפקדים ומקרקעין", קובע בין השאר:

"

1. כוחות ואחריות של הממונה על רכוש ממשלתי ונכסי נפקדים (להלן "הממונה") בגדה המערבית וברצועת עזה, ביחס לאדמות ולמקרקעין השייכים למדינה ולנפקדים, יועברו מהממשל הצבאי ומהמינהל האזרחי שלו לצד הפלסטיני.

2. באזור C, כוחות ואחריות הקשורים לתחום זה יועברו בהדרגה לתחום הסמכות הפלסטינית אשר תכסה את שטח הגדה המערבית ורצועת עזה, למעט הנושאים אשר יידונו במשא ומתן על מעמד הקבע, במשך שלבי המשך ההיערכות מחדש, אשר יושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.

3. הצד הפלסטיני יכבד את הזכויות החוקיות של ישראלים (לרבות תאגידים בבעלות ישראלים) הקשורות לאדמות מדינה ונפקדים, הנמצאות באיזורים תחת תחום הסמכות הטריטוריאלית של המועצה.

4. א. לבתי המשפט הפלסטינים תהיה סמכות לטפל בסכסוכים הנוגעים לזכויות הקשורות לאדמה.

ב. על אף האמור לעיל, כשנראה לישראלי או לפלסטיני שזכויותיו עלולות להיפגע עקב הליכי אכיפה, אישור או רישום, הוא רשאי לבקש, בתוך 30 יום ממועד קבלת המידע מהוע"א[57] בהתאם לתת-פסקה ג להלן, שהעניין יובא בפני ועדה מקצועית משותפת שיקימו שני הצדדים (להלן – "הוועדה המשותפת"), לפני ביצוע ההליכים האמורים. הועדה המשותפת תתכנס בתוך 14 ימים מיום הגשת ההתנגדות על מנת לטפל בכל ההיבטים הנוגעים לעניין, ותחליט אם לאשר את ביצוע ההליכים שבנוגע אליהם הוגשה ההתנגדות.

עד לאישור הועדה המשותפת, אין לבצע או לרשום במרשם המקרקעין או בכל מרשם אחר רלבנטי שום הליכי אכיפה, אישור או רישום שבנוגע אליהם הוגשה ההתנגדות.

[57] ועדה משותפת לתיאום ולשיתוף פעולה בעניינים אזרחיים.

ג. לצורך פסקה זו, הצד הפלסטיני, בהזדמנות המוקדמת ביותר, ימציא לוע"א את המידע הנוגע לכל פסיקה או בקשה לאכיפה, אישור או רישום (לרבות רישום ראשון של מקרקעין), העלולים להשפיע על זכויות ישראלים."

9. נראה שאין חולק, כי מימוש הסכמי הביניים לא נכנס לשלב ההמשך מעבר לשלב הראשון של ההיערכות מחדש. ביצוע מלוא שלבי ההיערכות מחדש משמעותו העברת סמכויות שלטוניות אזרחיות לידי הרשות הפלסטינית (מלבד סוגיות שהיו אמורות להיות נושא להסדרי קבע), לרבות בתחום רישום המקרקעין. **למעשה, מימוש ההסכמים לא הושלם, והסמכויות על ניהול מרשם המקרקעין בשטחי C נותרו בידי הממשל הישראלי שממשיך לנהל אותו בהתאם להסכמים באופן בלעדי**.

<u>הסדר הקרקעות הפלסטיני</u>

10. מה ההשלכות האפשריות של הליך הסדר קרקעות שננקט על-ידי גורמים רשמיים של הרשות הפלסטינית? לכל הדעות מדובר בתהליך רחב היקף, שהושקעו ומושקעים בו משאבים רבים ושכבר מתבצע לאורך שנים. חלק מהשטחים שביחס אליהם נערך ההסדר הפלסטיני נמצאים בשטח C, שאין בו תחולה של הדין הפלסטיני ושל החלטות המנהליות של הרשויות הפלסטיניות. רוצה לומר, על פניו, בכל הנוגע למקרקעין הנמצאים בשטח C ספק אם להסדר הפלסטיני תהיה משמעות מעשית.

11. הרי, כאמור בשטחים אלה הדין הראשי הוא שילוב של הדין שהיה בתוקף במועד כניסת כוחות צה"ל לאזור, כפי שהוא אומץ על-ידי מפקד האזור ובהתאם לתיקונים שבוצעו בו לאורך השנים, ושל תחיקת הביטחון (צווים ראשיים של מפקד האזור) שלאורך השנים נחקקה על-ידי השלטון הצבאי. בדרגה היררכית שניה עומדת תחיקת-המשנה והוראות מנהל מחייבות אשר הותקנו על-ידי הגורמים המוסמכים מכוח הסמכה מפורשת בדין הראשי (כגון תקנות שמותקנות על-ידי ראש המנהל האזרחי, כללים שונים המותקנים על-ידי קציני המטה של המנהל האזרחי וכו').

12. המוסדות הפלסטיניים שאמונים על עריכת ההסדר אינם נמנים על אותן רשויות המוסמכות לפעול באזור C. אז מה יכולות להיות הסיבות לעריכת ההסדר על-ידי הרשות הפלסטינית, בהינתן מודעותה המלאה לדין השורר באזור?

13. <u>ראשית</u>, ברור שהמרשם הפלסטיני הוא כלי ניהולי מן השורה הראשונה במישור "הפנימי", כלומר, בשטח A ו-B. יצירת מרשם זכויות במקרקעין שיאפשר ניהול יעיל של עסקאות המקרקעין היא אחת המשימות הראשונות של כל ממשל. היעדר של המרשם עלול להביא לכשל שוק ולתאונות משפטיות קשות כתוצאה מהמצב המשפטי המעורפל ובוודאי מעודד התנהלות בלתי-רצויה של הגורמים הפועלים בשוק המקרקעין תוך ניצול אותו מצב משפטי. המציאות הקיימת כיום בתחום זה בשטח C היא ראיה לא רעה להשלכות השליליות של היעדר מרשם מקרקעין מוסדר.

14. מעבר לכך, ניהול מרשם בעלויות ועצם ביצוע הליך סקר הקרקעות הינן פעולות שלטוניות וסימני משילות מובהקים. ביצוע הסקר בשטח C מוסיף לשני אלה משקל ניכר.

15. שנית, עריכת הסדר המקרקעין הפלסטיני שיכלול את כל הקרקעות בשטחי A ו-B וחלק מהקרקעות בשטח C, עשויה להיות גם לצורך יצירת כלי ראייתי-דיוני שנועד לשימוש בערכאות הרשמיות בישראל ובאזור. אמנם, ערכאות אלה (בתי המשפט בישראל וגורמי המנהל האזרחי באזור) פועלות בהתאם למערכת הדינים שאיננה מכירה בתוקפו של ההסדר הפלסטיני ושהיא בעצמה קובעת הליך מנהלי שונה לבירור הזכויות במקרקעין לא רשומים, הנערך על-ידי גורמים רשמיים שאינם פקידי ההסדר הפלסטיניים או רשות הקרקעות הפלסטינית.

16. כלומר, ניתן לטעון שהניסיון להשתמש בערכאות אלה במרשם המקרקעין שייווצר בעקבות ביצוע ההסדר הפלסטיני ממילא מועד להיכשל ומרשם זה לא יהווה נתון רלוונטי לצורך ההכרעה הן בשאלות הנוגעות לבירור מעמד הקרקע והן בתחרות הזכויות בין הפרטים ביחס לאותה קרקע.

17. אולם גם בהינתן כל אלה, אין להתעלם מהאפשרות שייעשה שימוש בממצאי סקר הקרקעות הפלסטיני גם בפני הרשויות "הישראליות". כך, ניתן לחשוב על ממצאי הסקר המקצועיים ככלי ראייתי-דיוני לביסוס "זיקתו" של פלוני למקרקעין במסגרת הליכים מנהליים במסגרתם נבחנות ראיות מנהליות, אשר מטבען לעולם תהיינה מגוונות הן מבחינת אופיין והן מבחינת משקלן. טענה זו עשויה להיות רלוונטית בהתמודדות של אותו גורם עם הליכי אכיפה תכנונית או מקרקעית, בין כגורם הפונה לרשויות לצורך ייזום הליכים שכאלה ובין כגורם "המתגונן" בפני הליכים שכאלה; בקידום הליכי תכנון עצמאיים; ועוד.

18. אין לשלול גם את הניסיון להשתמש בממצאי הסקר הפלסטיני גם בצורה נרחבת יותר – כראיה במסגרת הליך משפטי בפני בית המשפט בישראל (למשל, במסגרת הליך משפטי בו מתבררות זכויות מהותיות במקרקעין) או בפני ערכאות מעין-שיפוטיות (כגון, עררים על הכרזות הממונה על הרכוש הממשלתי או עררים על החלטות הוועדה לרישום ראשון המתבררים בפני ועדת העררים הצבאית והמחייבים לעיתים קרובות גם הכרעה בתחרות הזכויות במקרקעין; או כאמור – בפני הוועדה לרישום ראשון). בכלל הליכים משפטיים או מעין-משפטיים אלה, ספק אם קיימת רשימה סגורה של סוגי ראיות שהערכאות רואות את עצמן מוסמכות להידרש להן ,לעומת סוגי ראיות שלעולם תהיינה פסולות מבחינת קבילותן.

19. בהחלט קיימת אפשרות, שבמקרה מסוים תחליט הערכאה הרלוונטית שלא לפסול את ממצאי הסקר הפלסטיני על בסיס טעמים של חריגה מסמכות, של עורכי הסקר או של מנהלי המרשם הפלסטיני והיעדר עצם מעמד בדין למרשם הפלסטיני. באותו מקרה עשויה הערכאה להתייחס לממצאי הסקר כראיה מקצועית (פורנזית, אם תרצה) לבירור מעמד המקרקעין או השתלשלות הזכויות בה. במאמר מוסגר יצוין, כי עצם רישום הזכויות במרשם המקרקעין המנוהל באזור משמעותו העיקרית בהליך המשפטי היא יצירת חזקה ראייתית, כי תוכן המרשם הוא נכון לכאורה (בישראל, תוכן המרשם הוא ראיה חותכת לתוכנו).

20. כלומר, ניתן לחשוב על מצב, בו הגורם המכריע בתחרות הזכויות איננו נסמך על כוחו הראייתי של המרשם רק בשל היותו מרשם – דבר שמותנה בניהול המרשם מכוח סמכות מפורשת בדין, אבל בהחלט רואה את עצמו רשאי לבחון את הראיות שהובילו ליצירת המרשם ולהסיק מהן את מסקנותיו האופרטיביות בקשר למחלוקת שבפניו. נראה שמהלך מחשבתי שכזה איננו מופרך. בהינתן העובדה, כי יכולת ההשגה על ניתוח שכזה תהיה ככלל מוגבלת (למשל, בשל מדיניות ערכאות הערעור להימנע מהתערבות יתרה בממצאי הערכאות הדיוניות; או בשל קיום נימוקים עצמאיים נוספים התומכים באותה מסקנה סופית של הערכאה הדיונית; או בשל חוסר היכולת של "המערכת" לזהות את המקרה הקונקרטי ככזה העלול לשמש בסיס ליצירה בכוח של "מודעות שיפוטית דיונית" לקבילות ראיה מסוג מסוים; להיעדר עניין של "המערכת" להתמודד עם אותו מקרה בשל נסיבות שאינן נוגעות לפן המשפטי; ועוד), הרי שמדובר במדרון שעלול להוביל לקיבוע בפועל של תפיסה מחשבתית בדבר קבילות ממצאי הסקר כעוד ראיה בין שאר הראיות הקבילות בהליכים המשפטיים, שעה שמדובר בראיה שנוצרה באופן מלאכותי ולאו דווקא קיימת אפשרות ממשית להתחקות אחר מלוא הנתונים אשר הובילו ליצירתה. היעדר תשתית ראייתית נגדית דומה עלולה להחמיר את המצב עוד יותר.

21. אוסיף שעד היום, בהליכים אלה ככלל המסמך הבסיסי שעומד בתחילת שרשרת המסמכים להוכחת "זיקה" לקרקע של הטוען לזכויות הוא נסח מס ("מאליה"). לדעתי, וללא קשר לשאלת עצם "הלגיטימיות" של כל אחד מהמסמכים, ניתן לחשוב על נימוקים טובים מדוע ממצאי הסקר הפלסטיני עשויים להוות בסיס טוב, לפחות כמו "המאליה" ואולי אף יותר מכך, לביסוס "הזיקה" למקרקעין. מטבע הדברים, לצורך ניתוח מסודר של שאלה זו מן ההכרח להכיר את פרטי הסקר הפלסטיני, מהות ההליכים, טיב המידע שנבחן, וכיו"ב.

22. שלישית, שימוש אפשרי נוסף בסקר המקרקעין הפלסטיני, וכאן עיקר המיקוד הוא על שטחי הסקר שנמצאים בשטח C, הוא בפני פורומים משפטיים שאינם בהכרח מסתמכים על מערכת הדינים החלה באזור ואינם נתונים למערכת המשפט הישראלית.

23. כך, ניתן לחשוב על תביעה אזרחית המוגשת לטריבונל בינלאומי, המבוססת על ממצאי הסקר והסעד הנדרש בה הוא הצהרה כי שטחים מסוימים הם בבעלות הפלסטינית. ברור שלצורך פתיחת הליך שכזה יצטרך התובע לעבור שורה של מכשולים משפטיים אינהרנטיים לניהול הליכים משפטיים בטריבונלים בינלאומיים. אולם ככל שההליך יוגש על-ידי גורם פרטי, ייתכן שמספר המכשולים יפחת.

24. במישור זה אף עשויה להישמע טענה שהרשות הפלסטינית הייתה מוסמכת לבצע את הסקר וזאת בהתאם להוראות הסכם הביניים והנספח 3 לו. כך, ניתן לטעון כי בהתאם לשני אלה ולאור ההוראות שצוטטו לעיל, בתום 18 חודשים לאחר כינון "המועצה" הייתה אמורה הרשות הפלסטינית לקבל סמכות מלאה בעניינים אזרחיים, לרבות בתחום רישום המקרקעין. ברור

שהטענה תצטרך להתמודד עם יתר הוראות הסכם הביניים הקובעים תנאים מקדמיים שלא התקיימו עד היום לצורך הכניסה לתוקף של הסמכות האזרחית המלאה של הרשות הפלסטינית.

25. העובדה, כי אין למדינת ישראל ולמפקד האזור מרשם מוסדר של כל המקרקעין באזור (או למצער בשטח C), בוודאי תהיה נקודת חולשה משמעותית בכל התמודדות משפטית מול המרשם הפלסטיני, ותהיה הזירה אשר תהיה.

26. במצב זה, בידי הצד הישראלי יהיו טענות פרוצדורליות בלבד ללא כל אפשרות להתייחס לסוגיה גופה. אין חולק שלעיתים הטענות הפרוצדורליות עשויות להוות מחסום שלא ניתן לעבור. אולם גם אין מחלוקת שכל בעל דין סביר תמיד יעדיף להיכנס לוויכוח משפטי כשבידו גם טענות במישור הדיוני-הפרוצדורלי (לרבות שאלות של סמכות והסמכה) וגם טענות טובות לגוף המחלוקת.

27. הסדר הקרקעות הפלסטיני הוא סיבה נוספת לביצוע מהלך דומה על-ידי השלטון הישראלי ; מהלך שגם כך מתחייב נוכח המציאות שנוצרה בשל הקפאת הליך ההסדר בשנת 1968, מציאות שהיא כיום שונה בתכלית ביחס לזו ששררה באזור בסוף שנות ה-70' של המאה הקודמת.