

1982 – בג"ץ אל-נאזר – הכרזת אדמות מדינה ביהודה ושומרון

מאת: סגן אלמוג סיגאוי, קצין ייעוץ במדור מקרקעין, מחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

באוגוסט 1981, הוגשה עתירה לבית המשפט העליון ביושבו כבית המשפט הגבוה לצדק נגד מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, הממונה על הרכוש הממשלתי ונגיד ועדת העררים. עניינה של העתירה היה מחלוקת באשר למעמד מקרקעין באזור הכפר תרקומיה שבמרחב יהודה, אשר "הוכרזו" כאדמות מדינה. העותרים טענו כי הם הבעלים במקרקעין ולכן יש לבטל את ההכרזה. פסק הדין בעתירה ניתן בשנת 1982 על ידי השופט שמגר (כתוארו אז), והייתה זו הפעם הראשונה בה נדרש בית המשפט העליון לבחון את מנגנון הכרזת אדמות המדינה. בפסק הדין קביעות חשובות הנוגעות למעמד המקרקעין באזור בכלל, ושל אדמות מדינה ורכוש ממשלתי בפרט.

רקע עובדתי

כחלק מהממשל הצבאי ביהודה ושומרון, חייבו צרכי החיים המתפתחים של האוכלוסיות באזור, את הפעלתן של סמכויות אזרחיות בעלות השפעות ארוכות טווח, כגון הפקעות קרקעות, קידום תוכניות מתאר עדכניות ואף חקיקה בתחומים השונים.

הפעלת סמכויות אלו, העלתה לדיון את שאלת היקף סמכותו של המפקד הצבאי לקדם מיזמים אזרחיים ארוכי טווח בשטח הנתון לממשל צבאי זמני. אחד המיזמים האזרחיים האלו, עניינו בבירור מעמדם של המקרקעין באזור, תוך בחינת סיווגם בתור "אדמות מדינה": מקרקעין שהם רכוש ממשלתי מכוח הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 (להלן: "צו מס' 59") ואשר מנוהלים בפועל על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי, במנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון.



ידיעה מעיתון "דבר" מיום 18 במאי 1981, המדווחת על הגשת העתירה

בירור מעמדם של המקרקעין נדרש בין היתר, משום שבאזור יהודה ושומרון לא נוצר מרשם אחיד, סדור ומלא בקשר לזכויות במקרקעין, וזאת גם נוכח ההחלטה להתלות את הליכי הסדר המקרקעין הקודמים במסגרת הצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), התשכ"ט-1968 (שכונה לימים בשם "צו ההתלייה").

כחלק מהליך סיווג המקרקעין, הוקם צוות משותף בראשות המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, ובהשתתפות נציגי המנהל האזרחי וגורמי הייעוץ המשפטי של הפרקליטות הצבאית.

הצוות עסק באיתור שטחים המהווים אדמות מדינה בהתאם לדיני המקרקעין החלים באזור יהודה ושומרון. עבודת הצוות כללה כתיבת חוות דעת משפטיות ע"י מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, גב' פליאה אלבק; קיום סיורים עם ממוני הנפה במקרקעין; עיון בתצלומי אוויר, בחינה של רישומי מקרקעין; וכן פעולות נוספות שנועדו להבטיח את בירור מעמדם של המקרקעין. בסופו של ההליך, במקרים המתאימים, פורסמה "הכרזה על אדמות מדינה". הכרזה כזו הייתה במרכז העתירה שלענייננו, שהוגשה לבית המשפט העליון בחודש אוגוסט 1981. העותרים טענו לבעלות במקרקעין באזור תרקומיה, שנחשבו על פי ההכרזה לאדמות מדינה.

ההליך המשפטי



עו"ד פליאה אלבק, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה בימי הטיפול בעתירה (צילום: המנהל האזרחי)

המחלוקת המשפטית בעתירה נסובה סביב שאלות עובדתיות ומשפטיות.

במישור העובדתי, נדונה השאלה האם העותרים הם בעלי הזכויות במקרקעין מושא העתירה, או שמא המקרקעין הם בגדר "רכוש ממשלתי". זאת, על רקע טענת העותרים כי פעולת ההכרזה עלתה כדי נטילת חזקה אסורה ברכוש פרטי.

במישור המשפטי, נדונה שאלת חוקיות הליכי ההכרזה על אדמות מדינה. לעמדת העותרים, בהתאם לדין הבין לאומי, המפקד הצבאי אינו רשאי לשנות את דיני המקרקעין המהותיים החלים באזור, ומשכך שינויים אלה ופעולות מכוחם נעשו תוך חריגה מסמכות.

בית המשפט העליון דחה את טענות העותרים וקבע כי המפקד הצבאי לא חרג מסמכותו. בפסק הדין הובאה התייחסות למקורות הרלוונטיים במשפט הבין לאומי, בדגש על צו מס' 59 שהזכרנו לעיל, כמו גם על תקנה 55 לתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר דיני ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907, שזו לשונה:

סעיף 55: המדינה הכובשת נחשבת רק לנאמן ולנהנה של הבנינים הציבוריים, נכסי דלא ניידים, יערות ומפעלים חקלאיים השייכים למדינה האויבת והנמצאים במדינה הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת-ההנאה.

תרגום הסעיף לעברית מתוך "קובץ אמנות בדיני הלחימה" בהוצאת מפקדת הפרקליטות הצבאית בשנת 1989

בתוך כך, בית המשפט התייחס לשתי סוגיות מרכזיות. ראשית, נקבע כי, כאשר מתגלעת מחלוקת בשאלה אם מקרקעין כלשהם הם רכוש ציבורי או רכוש פרטי, יש לראותם כרכוש ציבורי, עד אשר יוכח אחרת. באופן כזה, הופחת החשש מהפרת האיסורים והחובות מכוח הדין הבינלאומי, לפיהם פועל המפקד הצבאי תוך פגיעה בקניין הפרט.

שנית, נקבע כי הליך ההכרזה הוא הליך הצהרתי במהותו, כלומר, הוא אינו קובע זכויות מהותיות ולא יכול לפגוע בזכות של פרט במקרקעין (למשל, אם אדם יציג ראיות לבעלותו במקרקעין).

משכך, קבע בית המשפט כי אין בהליכי ההכרזה כדי לשנות את דיני המקרקעין הקיימים באזור, ועל כן המפקד הצבאי לא חרג מסמכותו במקרה זה, ובמשמע גם במקרים אחרים בהם נעשה שימוש במנגנון ההכרזה על אדמות מדינה.

ראוי להדגיש כי בית המשפט העליון ציין בשולי פסק הדין, כי על רשויות האזור להקפיד על סדרי ממשל ומינהל תקינים ומדוקדקים, ולוודא כי כל מי שנוגע בדבר ידע מהו הרכוש אליו מתייחסת כל הכרזה. השופט שמגר הדגיש את החובה המיוחדת להקפיד על בהירות סדרי הדין, הנהלים וההליכים בקשר לטיפול בזכויות במקרקעין, נוכח הרגישות המיוחדת הנובעת לפגיעה בזכויותיהם של חקלאים.

לא למותר להדגיש, כי בעניין כגון זה שלפנינו קיימת אצל עובד אדמה רגישות מיוחדת כלפי כל מעשה, אשר ממנו משתמעת פגיעה בזכויותיו. כפי שהוא מבין אותן. מחובתן של רשויות השלטון לנקוט כל צעד דרוש, כדי שיובהר לכל מי שעלול להיפגע על-ידי ההחלטה, מהי כוונת הרשויות, על מה הן מסתמכות, ובאיזו דרך הוא יכול להביא השגותיו ועררו לידי דיון והכרעה, וכי יינתן לו זמן מספיק לאיסוף החומר הדרוש להוכחת טענתו ולהגשת הערר.

מתוך פסק הדין

חשיבות הפרשה

פרשה ותיקה זו, משנות השמונים המוקדמות, וההכרעה בה רלוונטיות גם בימינו. אף כיום, מרבית האדמות באזור יהודה ושומרון טרם עברו הליכי הסדר זכויות במקרקעין, ואף אינן רשומות במשרדי מרשם המקרקעין ("הטאבו"). במציאות זו, ובמטרה לשמור ככל שניתן על זכויות התושבים המקומיים במקרקעין, טרם נטילת חזקה בהם על ידי הרשויות, נערכים הליכי ההכרזה על אדמות מדינה, בהם מבורר מעמד המקרקעין.

כפי שנקבע בפסק הדין, מדובר בהליך דקלרטיבי, שאינו משנה את הזכויות המהותיות במקרקעין. בצד זאת, הוא מהווה אמצעי לניהול יעיל של מקרקעי האזור בידי הרשויות, תוך הבחנה בין אדמות שהן בגדר "רכוש ממשלתי", לבין אדמות פרטיות. פסק הדין בפרשת אל נאזר משמש הלכה חשובה אשר מתווה את שיקול דעתן של רשויות האזור עד היום.



ת ע ק ר ח א ז ו ר י ה ו ד ה ו י ו מ ר ו ן
 צו בדבר רכישת מסלולי (איזור יהודה ושומרון) (מס' 59) חטיבת - 1967
 איזור בדבר היות מקרקעין רכוש מסלולי
 בחוקי הסכמי לני סעיף מס' 2 ב' לצו בדבר רכוש מסלולי (איזור יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז - 1967 הנני מעטר בזה כי המקרקעין שטרטיות מרבחה להלן הם: רכוש מסלולי:
 המקום - גפן הברון, ארמון הכפר חרקותיה
 גוש מיסקאלי מס' 8 מוקע קלאני טעיר, אל-מלכה טעב ק'ניס, ואר אל-מראבעה.
 גוש מיסקאלי מס' 4 מוקע טעב אל-ג'ונדי, טעב מלשון, טעבליה ווא אל-מחדייר.
 גוש מיסקאלי מס' 6 מוקע א-טללה, ואר אל-קעב, קנאני אל-ברק, קברה
 גוש מיסקאלי מס' 3 מוקע טעב ברכאת, מרחאן א-רעיה
 גוש מיסקאלי מס' 7 מוקע וואר א-כזר
 השטח - כ- 2000 דונם בתחאס לפמץ בקנימ. 1:20,000 המס"ב
 הרוואה עטמו כנתבע מהודעה זו רשא לפרור עליה בכני ועדה עררים, בתחאס לצו בדבר ועדה עררים איזור יהודה ושומרון מס' 172 חטיבת - 1967, חוק 21 יום סמועד השלמה עבודות הבירור או הסיומן על השטח.
 ג' נהרי
 חתמו על הודעה זו
 המשרד הרישי
 הסכמה על הרכוש המסלולי
 22 תצ' 1980
 ה א ר י ך

תעודת ומפת ההכרזה מושא בג"ץ אל נאזר

מדוע בחרתי בנושא?

כחלק מתפקידי כקצין ייעוץ במדור מקרקעין, במחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, אני נתקל לא אחת בשאלות שנוגעות לחובות המוטלות על המפקד הצבאי ועל רשויות האזור, ובשאלות הנוגעות למעמד המקרקעין באזור.

פסק הדין בפרשת אל נאזר הוא אחד מיסודות העשייה המשפטית בתחום המקרקעין באזור יהודה ושומרון. הוא ניתן כחמש-עשרה שנים לאחר כניסת כוחות צה"ל לאזור; ואולם גם כיום, בחלוף למעלה מחמישים שנה מיום כניסת צה"ל לאזור, ובפרט נוכח גידול הולך וגובר של צרכי האוכלוסיה באזור, ההלכה שנקבעה בפסק הדין רלוונטית ביתר-שאת.

יצוין, כי לצד העיסוק בהכרזות חדשות על אדמות מדינה, במסגרת תפקידנו אנו נדרשים לחוות דעתנו גם ביחס להכרזות ישנות, מן הסוג שעמד לנגד עיני בית המשפט בעתירה שנסקרה בחיבור זה.

להשלמת התמונה, יצוין כי ברבות השנים, עם התגבשות התובנה כי גבולותיהן של הכרזות מסוימות לא סומנו באופן מדויק מספיק, וכי נפלו לעיתים אי-דיוקים בהכרזות, הוקם בסוף שנות ה-90 למאה ה-20 צוות ייעודי לעניין זה על ידי רשויות האזור. בצוות נטלים חלק גם קצינים ממחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, ומטרתו לבדוק את ההכרזות הישנות על אדמות מדינה, ולדייק את גבולותיהן.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- סי' 68 ר"78 לחק הקרקעות העותומני (1858) **קובץ החוקים העותמניים** (משה דוכן מתרגם, התשי"ג);
- תקנות 43 ו-55 לתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר דיני ומנהגיה של המלחמה ביבשה משנת 1907;
- הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967;
- בג"ץ 285/81 **פדיל מוחמד אל נאזר ואח' נ' מפקד יהודה ושומרון ואח' פ"ד ל"ו(1) 701 (1982)**;
- בג"ץ 2676/09 **צדקי מוחמד אבו קמל 11 נוספים נ' הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיזור יהודה ושומרון** (פורסם במאגר "נבו", 19 בפברואר 2014);
- בג"ץ 2676/09 **צדקי מוחמד אבו קמל 11 נוספים נ' הממונה על הרכוש הממשלתי הנטוש באיזור יהודה ושומרון** (פורסם במאגר "נבו", 6 בינואר 2016);
- א' זמיר **אדמות המדינה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית** (מחקרי מכון לחקר ישראל, מס' 12, תשמ"ה).