

חידוש הליכי הסדר המקרקעין בשטחי C בגדה המערבית: הפרת המשפט הבינלאומי ופגיעה בזכויות הפלסטינים

כתיבה: עו"ד שלומי זכריה

עריכה: זיו שטהל

הערות נוספות: עו"ד מיכאל ספרד, ליאור עמיחי
עריכת לשון: נועה כהן



נייר עמדה, אפריל 2021

חידוש הליכי הסדר המקרקעין בשטחי C בגדה המערבית: הפרת המשפט הבינלאומי ופגיעה בזכויות הפלסטינים

בנובמבר 2020 התקיים במסגרת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת דיון באפשרות לחדש את הליך הסדר המקרקעין בתחומי הגדה המערבית, אשר הופסק מיד לאחר כיבושה ב-1967. הדיון התקיים בין היתר לאור עמדת המינהל האזרחי כי יש לחדש את הסדר המקרקעין וכי לא קיימת כל מניעה משפטית לעשות כן. אף שהדיון התקיים בוועדת הכנסת, חידוש הסדר המקרקעין אינו כרוך באישור של הכנסת או הממשלה, אלא בהחלטה של מפקדי הצבא בהנחיית הדרג המדיני הרלוונטי בלבד (משרד ראש הממשלה או שר הביטחון). במסמך זה נסקור את המשמעות של קידום הליכי הסדר על רקע הסיבות שעמדו בבסיס הקפאתו, ונבחן האם קידום הליכי ההסדר עולה בקנה אחד עם ההגבלות הקבועות במשפט הבינלאומי.

תמצית המסמך:

- חידוש הליכי הסדר המקרקעין מהווה פעולה ריבונית, בלתי הפיכה של משטר קבע. לפיכך, הוא משקף רצון לפעולה ריבונית ומהווה אמצעי עקיף להחלת ריבונות, בעוד שמשטר כיבוש הוא מצב זמני האוסר על ביצוע של פעולות קבועות בלתי הפיכות. החלת ריבונות ישראלית בשטח כבוש, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין כמו למשל באמצעות קיום הליכי הסדר, מהווה סיפוח תוך הפרת של המשפט הבינלאומי.
- הקפאת הליכי ההסדר עם כיבוש הגדה המערבית בוצעה בצו שהוציא המפקד הצבאי, וחידושם יכול להיעשות באמצעות צו דומה. מדובר בהחלטה שמתקבלת בפועל על ידי הדרג המדיני (ראש הממשלה ושר הביטחון) ומבוצעת הלכה למעשה על ידי כפייו - המפקד הצבאי של האזור וראש המינהל האזרחי. אין חובה משפטית שחידוש ההליכים ייעשה בהחלטה או חקיקה של הכנסת או באמצעות החלטת ממשלה, שכן מלוא הסמכויות לעשות זאת מצוי בידי המפקד הצבאי, הפועל הלכה למעשה בהתאם להוראות והנחיות של שר הביטחון וראש הממשלה.
- המינהל האזרחי מודה כי מאגרי המידע המצויים ברשותו לוקים בחסר בכל הנוגע לרישום הקרקעות עד כה. לפיכך חידוש הליכי ההסדר במצב הנוכחי אינו אפשרי הלכה למעשה, וסותר את עקרונות המשפט הבינלאומי הקובעים איסור על ביצוע שינויים בשטח וחובת שמירה על הקניין הפרטי.
- עמדת המינהל האזרחי ומדינת ישראל היא כי אין להכיר בחלק ניכר מהליכי ההסדר שקידם השלטון הירדני. עמדה זו, שגובשה לאחרונה לאחר יותר מחמישה עשורים של כיבוש, מורידה לטמיון הליכים רבים שכבר קודמו בעבר ובכך פוגעת במי שכבר הוכרו זכויותיהם.
- הליכי ההסדר הוקפאו, בין היתר, בשל העובדה שמאות אלפים מתושבי הגדה המערבית הפכו לנפקדים בעקבות מלחמת 1967 ולאור החובה שקובעים דיני הכיבוש במשפט הבינלאומי שלא לפגוע בזכויותיהם. חידוש הליכי ההסדר בהכרח יפגע בזכויות הנפקדים באופן בלתי הפיך.

- האינטרס של מדינת ישראל להקים התנחלויות ולנשל את התושבים הפלסטינים מאדמות אינו מאפשר לה להיות צד הוגן בהליך ההסדר. ניהול הליכי ההסדר נעשה באופן חד-צדדי - ללא שיתוף של האוכלוסייה המקומית בשלבים הפרוצדורליים ותוך פעילות בעלת היבטים פוליטיים מצד המינהל האזרחי.
- לכל אלה יש להוסיף את ההיסטוריה הארוכה של הנוכחות של ישראל בשטח מחד גיסא, ואת האפליה הקיצונית בחלוקת הקרקעות המוגדרות כקרקעות ציבור בין האוכלוסייה הפלסטינית (אשר לה הוקצו רק כ-0.7% ממקרקעי הציבור שהוקצו על ידי המינהל האזרחי) ובין האוכלוסייה או האינטרסים הישראליים (אשר קיבלו הקצאות עצומות לאורך השנים).
- במסגרת מאמצי המינהל האזרחי לחדש את הליכי הסדר המקרקעין, באפריל 2019 הנפיקה לשכת היועץ המשפטי בגדה המערבית חוות דעת משפטית. חוות הדעת קבעה כי ניתן להסיר את המגבלה המופיעה בדברי החקיקה החלים בשטח ואוסרים על מי שאינו ממוצא ערבי לרכוש זכויות במקרקעין בגדה, וזאת בשל היותה "מפלה" לטובתם של פלסטינים ולרעתם של ישראלים. מתן הקלות ושינוי החקיקה המקומית - בניגוד לחובות שמטיל הדין הבינלאומי על כוח כובש, האוסרות על שינוי כזה - משתלב עם הרצון לקדם הליכי הסדר, ולאפשר רכישת זכויות של ישראלים בשטח הכבוש באופן שינציח את הנוכחות הישראלית בשטח המסור לשליטה זמנית של ישראל¹.

1. רקע היסטורי: על הליכי הסדר המקרקעין והקפאתם על ידי ישראל מיד לאחר כיבוש הגדה המערבית

הסדר מקרקעין הוא הליך שמטרתו היא קביעת בעלות חותכת, סופית ומוחלטת ביחס לזכויות הקניין בכל יחידת שטח, על מנת להכריע ביחס לזכויות הקניין של הטוענים לכך ועל מנת להסדיר את הבעלויות של המדינה בשאר המקרקעין. קביעת הבעלות נעשית לאחר פעולה מורכבת של חקירה ובדיקה של שרשרת הזכויות ביחידת השטח.

הליכי הסדר המקרקעין בתחומי הגדה המערבית החלו בעת שלטון המנדט הבריטי, ונמשכו בזמן שלטון הממלכה הירדנית באזור זה. עד לכיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל ב-1967 הושלם הסדר המקרקעין ביחס לכשליש מהמקרקעין בגדה.

לאחר כיבוש הגדה המערבית, אחת הפעולות הראשונות שנקט המפקד הצבאי השולט באזור, לאחר הנחיית הפרקליט הצבאי הראשי דאז, מאיר שמגר (לימים היועץ המשפטי לממשלה ונשיא בית המשפט העליון), היתה התליה (הקפאה) של הליכי ההסדר באמצעות צו התליית הליכי ההסדר, (מס' 291) (יהודה ושומרון), התשכ"ח-1968. ארבעה נימוקים מרכזיים עמדו בבסיס החלטת הפרקליט הצבאי הראשי, להתלות את הליכי ההסדר:

א. הליכי הסדרת המקרקעין הינם **פעולה של ריבון קבוע**, אשר יש בהם כדי ליצור, לקבוע ולקבע זכויות מוחלטות לעולמי עד, שכן הליך הסדר המקרקעין הופך את ההכרעות באשר לאופי וזהות הבעלות לחלוטות ומוחלטות.

1 מובן שפלסטינים לא יוכלו לרכוש זכויות במקרקעין בתחומי ישראל, למעט במקרים חריגים, בהתאם לסעיף 2א לחוק מקרקעי ישראל, התש"ך - 1960.

לפיכך, אל לשלטון של כיבוש זמני, כמו זה המופעל בגדה המערבית, לנקוט הליכים המאפיינים שלטון קבוע. **המשך ביצועם של הליכי ההסדר נתפס כחתימה תחת עקרון הזמניות של הכיבוש.**

ב. בעקבות המלחמה ברחו מהאזור מאות אלפים מתושבי הגדה המערבית ולא שבו, ורכושם מוגדר מאז "רכוש נטוש" או רכוש נפקדים (אם כי אין המדובר בהגדרת נפקדות כמשמעה בחוק נכסי נפקדים, התש"ו-1950).²

נפקדים אלה אינם נמצאים בשטח ולא יכולים להגן על רכושם או לבקש לרשום אותו במסגרת הליכי רישום המקרקעין (ובמשך השנים הרבות שחלפו מאז כיבוש השטח אף היו מנועים מלעבד את אדמותיהם); כל פעולה בלתי הפיכה ביחס לאדמותיהם תפגע בהם בזכויות הקניין שלהם, ותעמוד בניגוד לחובות הקיימות על פי הדין הבינלאומי ביחס למקרקעין פרטיים.

ג. **היעדרו של מלוא המידע הקיים באשר להליכי ההסדר שניהלו הירדנים ולא הושלמו או הושלמו רק בחלקם, מעיב על היכולת לבצע את ההסדר.** מידע חלקי או לא ידוע באשר לנעשה עד כה, והעובדה כי אילו היה מתקיים הליך הסדר המקרקעין כסדרו היה עליו להמשיך מהנקודה שבה הפסיק, הובילו שניהם יחדיו למסקנה כי למעשה אין היתכנות טכנית מלאה להשלמת הליכי ההסדר.

היעדר המידע לגבי ההליכים שהושלמו עד כה, - והחובה שלא להשליך מידע זה כלאחר יד אלא להישען עליו ועל הפעולות שנעשו על פיו, לצד החובה להימנע מפגיעה בזכויותיהם של אלה שהשיגו ועיגנו את זכויותיהם עד כה, הובילו להחלטה שלא להשלים את ההסדר על ידי הכוח הכובש המתפקד כריבון זמני.

חשוב להדגיש כי לשון הצו שעצרה את המשך הליכי ההסדר השתמשה בביטוי "התליית" הליכי ההסדר - כלומר הקפאת ההליכים ולא ביטולם. ככל שיחודש הליך ההסדר, יש להמשיכו מהנקודה שבה הופסק, וזאת על סמך המידע שנצבר ונוצר עד לאותה העת.

ד. **העלויות הגבוהות של הליך הסדר.** כיוון שהסדר מקרקעין הוא הליך כופה ולא וולונטרי, המתייחס לכלל המקרקעין ביחידת שטח, מדובר בהליך שלוקח זמן רב ומחייב העסקה של צוות גדול של מומחים. מעבר לכך, ניסיון העבר - הן בגדה המערבית בתקופת השלטון המנדטורי והירדני והן בשטחי מדינת ישראל - מלמד כי החובה להכריע בשאלת הזכויות ביחס לכל יחידת קרקע מובילה לא אחת להליכים משפטיים מורכבים; ביצוע הליך שכזה בשטחים נרחבים של אלפי דונמים עלולה לקחת שנים רבות.

במשך השנים שחלפו מאז תחילת הכיבוש אכן לא הושלם הליך ההסדר, אולם המינהל האזרחי איפשר לגורמים פרטיים לרשום חלקות באופן ספוראדי, שלא כחלק מהליך הסדר, באמצעות הליכי רישום ראשוני³ אשר נותרו על כנם ולא הותלו. למעט מקרים ספורים (ליש דין ידוע על שני מקרים

2 המונח נפקדים על פי חוק נכסי נפקדים, מתייחס לתושבי שטח מדינת ישראל (לרבות שטח ירושלים המזרחית שסופח אליה), אשר מצויים מחוץ לשטח מדינת ישראל. רכושם של אותם נפקדים מופקע מהם באופן מוחלט, ומועבר לידי המדינה, אשר בתורה מעניקה אותו לגורמים שונים (למשל, רשות הפיתוח או סוכנויות ממשלתיות אחרות). ביחס לנפקדים מתחומי הגדה המערבית, חוק נכסי נפקדים אינו חל, אלא ההסדר הקבוע בצו בדבר נכסים נטושים (אזור הגדה המערבית), (מס' 58), התשכ"ז-1967, אשר קובע כי בעלותם של הנפקדים אינה מופקעת מהם, אלא היא מנוהלת באמנות על ידי נציג המנהל האזרחי, עד לשובם של הנפקדים לשטחי הגדה המערבית.

3 הליכי הסדר המקרקעין היו הליכים שהוכתבו על ידי השלטון המרכזי, וכפו על כל תושבי הכפר או בעלי הזכויות במקרקעין לקחת בהם חלק. לצד הליכים אלה, שהיו מורכבים וארוכים ביותר והיו כרוכים בעלויות גבוהות מאוד, איפשר הממשל

בלבד) שבהם המינהל האזרחי ביקש לרשום את המקרקעין על שם הריבון (הממונה על הרכוש הממשלתי בגדה המערבית, הפועל במינהל האזרחי), לא בוצע רישום של קרקעות בגדה על שם הריבון או "מדינה", אלא רק על שמם של אנשים או גורמים פרטיים, וגם זאת באופן חלקי רק על חלק מהשטח.

כפי שהקפאת הליכי ההסדר בוצעה באמצעות צו של מפקד הצבאי, שהוא הגורם המוסמך לחוקק בשטח הכבוש, גם חידושם של ההליכים יכול להיעשות בצו צבאי דומה. אין חובה משפטית לקבל החלטת ממשלה בעניין והדין אינו מחייב הליכי חקיקה של הכנסת או פעולה של מי מוועדות הכנסת. המפקד הצבאי כפוף בהחלטותיו להנחיות הדרג המדיני, קרי שר הביטחון או ראש הממשלה, באמצעות מתאם פעולות הממשלה בשטחים.

2. השלכות הליכי ההסדר על האוכלוסייה הפלסטינית המוגנת ומעמד חידוש הליכי ההסדר אל מול הגבלות המשפט הבינלאומי הפומבי

ביטול של התליית הליכי ההסדר יהווה הפרה של הוראות המשפט הבינלאומי. ההחלטה על התליית ההסדר ב-1968 התבססה על מספר נימוקים, ואלה ברובם נותרו על כנם:

הסדר מקרקעין צריך להתבצע רק על ידי שלטון ריבוני קבוע

עריכת הסדר מקרקעין היא פעולה המאפיינת ממשל קבוע ולא שלטון זמני אשר השטח מסור לו כפיקדון. ביצוע של הליך רישום כופה, מחייב וחובק-כל שכזה הוא סממן ריבוני מובהק. לא בכדי הוצג הדבר במהלך הדיונים בכנסת כפעולה נגדית לפעילות המיוחסת לרשות הפלסטינית, המקדמת הליכי הסדר מקרקעין בשטחים המצויים בשליטתה. ואולם השיח שהתקיים בכנסת היה שגוי: בשטח C - המהווה כ-60% משטחי הגדה המערבית - נותרו מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בידי המינהל האזרחי, המהווה זרוע מבצעת של מדינת ישראל, אשר פעולותיו מתבצעות בראי האינטרס הישראלי בלבד.⁴ לרשות הפלסטינית אין יכולת או סמכויות לביצוע רישום מקרקעין בשטח C באופן שיהווה חלק מהסדר מקרקעין בר-תוקף, שכן הרשות קיבלה את כל סמכויותיה מהמינהל האזרחי. ביצוע הליכי הסדר הוצג בדיון בכנסת כ"תשובה" או "מענה" לפעילות בלתי קיימת או נעדרת נפקות מצד הרשות הפלסטינית, במסגרת מה שכונה "המערכה על שטח C" ותואר כמאבק טריטוריאלי בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית. אופן הצגה זה, שבוטא לא רק על ידי חברי הכנסת שנכחו בדיון אלא גם על ידי אנשי המינהל האזרחי, מעיד על אספירציות סיפוח מובהקות ביחס לשטחים אלה. **משכך, הנימוק הראשון והמרכזי שעמד בבסיס ההחלטה להתלות ולהקפיא את הליכי ההסדר נותר**

הירדני לבצע הליכי רישום פרטיים, המכונים "הליכי רישום ראשון". הליכים אלה אפשרו לרשום חלקת קרקע באופן פרטי, שלא כחלק מהליך הסדר מקרקעין כולל, על שמו של אדם פרטי. רישום בדרך זו היה כרוך בעלויות שהושתו רובן ככולן על הפרט. משקלו הראייתי של רישום שכזה היה גבוה, אולם הוא נותר כפוף לממצאיו של הליך ההסדר הכולל לכשיתבצעו באותה חלקה.

4 מחקר יש דין מלמד כי באופן עקבי ושיטתי המינהל האזרחי פועל בהתאם למטרות ולאינטרסים של מדינת ישראל, ולא של האזור בכללותו. ברוב המקרים הדבר נעשה בשל לחצים פוליטיים וככלי למימוש כוחות פוליטיים ישראלים והעדפתם על פני האינטרסים של האוכלוסייה הפלסטינית, אשר אינה מיוצגת כלל בהליכי קבלת ההחלטות והוצאתם אל הפועל: ראו: יש דין, **בראי האינטרס הישראלי - המינהל האזרחי בגדה המערבית** (דצמבר 2017), זמין באתר הארגון.

על כנו, וכל החלטה לחדש את הליכי ההסדר תהיה מנוגדת לחובות המוטלים על כוח כובש ביחס לשטח הכבוש.

מאות אלפי פליטים פלסטינים ממלחמת 1967 לא יהיו שותפים להליך ההסדר

מצבם של הנפקדים הנעדרים מהשטח לא השתנה מאז 1968, אז הוחלט על התליית הליכי ההסדר. אם כבר, ברבות השנים גדל מספר התושבים הפלסטינים שיצאו משטחי הגדה למטרות שונות וכניסתם או חזרתם לגדה נאסרה, באופן שעשוי לפגוע בזכויותיהם במהלך הליך ההסדר. היעדרם של פלסטינים רבים כל כך מהשטח, וכן אי היכולת שלהם להימצא בשטח בשנים שלאחר הכיבוש או בשנים שקדמו להשלמת הליכי ההסדר המיוחלים, יובילו בוודאות לפגיעה בזכויות הקניין שלהם; זאת בניגוד מובהק לחובות הכוח הכובש ביחס לזכויות קניין ולשמירה עליהן בתקופת הכיבוש. **על כן, גם הנימוק השני שעמד בבסיס ההחלטה להקפיא את הליכי ההסדר, הנוגע במובהק בזכויות הפרט של התושבים הפלסטינים, נותר על כנו.**

חוסר מידע על מצב המקרקעין עלול להוביל לגזל אדמות נרחב

חרף העובדה כי חלפו כ-53 שנים מכיבוש השטח, המידע המצוי כיום בידי רשויות המינהל האזרחי באשר למצב הליכי ההסדר כפי שבוצעו על ידי הרשויות הירדניות לפני כיבוש הגדה לא השתנה בהרבה. המדינה אף הודתה בכך לאחרונה במסגרת הליכים משפטיים הנוגעים להליכי ההסדר, כאשר ציינה כי אין בידיה את מלוא המידע באילו כפרים ומחוזות הוחל בהליך הסדר ובאילו לא, וכי באלו שהוחל בהם הליך ההסדר - לא תמיד ידוע השלב שבו מצויים הליכי הסדר אלה או מהם הרישומים הקיימים ביחס אליהם.⁵ היעדר המידע באשר למצב המקרקעין עלול להוביל לפגיעה בזכויות שכבר הושגו קודם לתחילת הכיבוש, הן של הנוכחים והן של הנפקדים מהשטח. קידום הליכי הסדר ללא המידע האמור יפגע בזכויות הקניין של אלה באופן ודאי. יצוין כי הרשויות הישראליות לא עשו דבר על מנת לנסות ולקדם את השגת המידע החסר במהלך השנים, לרבות בשנים שלאחר חתימת הסכם השלום עם ירדן. זאת מתוך אינטרס מובהק של הותרת המצב העובדתי עמום עד לא ידוע, בכדי שלא לאפשר לפלסטינים לרכוש זכויות בשטחים אלה. **משכך, גם הנימוק השלישי שהוביל להתליית הליכי ההסדר - מחסור במידע מלא - נותר על כנו גם בחלוף יותר מחמישה עשורים מאז תחילת הכיבוש.**

הליך ההסדר המוצע מבטל הליכי הסדר קודמים בניגוד לכללי המשפט הבינלאומי

בהקשר האמור, חידוש הליכי ההסדר ללא כל המידע הקיים שנצבר עד 1967, לצד העדרם של כל אותם נפקדים בפועל או בכוח, מהווה למעשה ביטול של כל הליכי ההסדר שבוצעו עד לשנה זו ולא הושלמו. עמדה זו של המינהל האזרחי, אשר מבקשת לבטל כלאחר יד את שנעשה עד כה, נטענה לאחרונה בפה מלא - הן במסגרת הדיון בוועדת הכנסת והן בהליכים משפטיים שונים. כזכור, עמדת הפרקליט הצבאי הראשי היתה, עם הוצאת הצו להתליית ההסדר, כי יש "להתלות את הליכי ההסדר וכי נוצרה שהייה של הליך ההסדר (אך לא ביטול) בעקבות התליה זו"; כעת מבקשים גורמים ישראלים, ובראשם המינהל האזרחי, לבטל את הליכי ההסדר שבוצעו עד כה או למחוק כל משמעות ראייתית-קניינית שלהם. זאת לצד העובדה כי חלק מהנפקדים מנועים מלשוב לשטחי הגדה המערבית

⁵ בג"ץ 5426/17 ברכאת ואח' נגד ראש המינהל האזרחי: תצהיר תשובה מטעם ראש המינהל האזרחי מינואר 2019, וכן תשובה של המשיבים מיוני 2019 לבקשה למתן פרטים נוספים.

בעשורים האחרונים ולטעון את טענותיהם. **ביטול של הליכי ההסדר שכבר בוצעו מנוגד לכללי המשפט הבינלאומי, ועלול לפגוע בזכויותיהם של התושבים הפלסטינים אשר היו מנועים עד כה מלרשום את המקרקעין על שמם (בירושלים המזרחית, למשל, קידומם של הליכי הסדר המקרקעין נמשך מאותה נקודה שבה הופסק).**

בניגוד להליך הסדר רגיל, שבו המדינה אמורה להיות חפה מאינטרסים ביחס לשטח, לישראל יש שאיפות להקים התנחלויות ולכן הליך ההסדר מהווה מעשה פוליטי של סיפוח בפועל ויוביל בהכרח לגזל אדמות נרחב בשטח C

בדיון שנערך בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת הוצג הליך ההסדר כאחד האמצעים למימוש מטרת העל של "מאבק על שטח" C המתנהל אל מול הרשות הפלסטינית; דברים אלה נאמרו הן על ידי חברי כנסת והן על ידי חלק מגורמי המקצוע שנכחו בדיון, ובראשם ראש המינהל האזרחי עצמו. מדברים אלה עולה כי חידוש ההסדר נועד לבלום מהלכים שנטען כלפי הרשות הפלסטינית שהיא מבצעת (מהלכים שאין כל אינדיקציה שאכן מתקיימים, וככל שמתקיימים הם נעדרי כל תוקף ומשמעות מעשית). הגדרה זו "צובעת" את כל הליך חידוש ההסדר בצבעים פוליטיים ומרמזת על אספירציות סיפוח מובהקות של ישראל.

הגורם שמבצע את הליכי ההסדר נהנה מיתרון ענק - הן באשר למידע והידע, הנתונים ואופן פרשנותם, והן לאור העובדה כי הריבון הוא הבעלים של כל זכות במקרקעין שלא מוכתה או לא מתבקשת הוכחת בעלות לגביה. לגורם המנהל את הליך ההסדר מטעמן של הרשויות הישראליות יש אינטרס מובהק לדחות כל טענת זכות של הפלסטינים, והתנהלות זו אף הוכחה ברבות השנים בכל הנוגע להכרזות על אדמות מדינה ולאופן המניפולטיבי שבו הן בוצעו. לכך יש להוסיף את היתרון המובנה על פי רוב של הגורם המחזיק בתא שטח נתון בעת ביצוע ההסדר, על רקע ההיקף הנרחב של הנוכחות הישראלית הבלתי חוקית בשטח (בין אם על ידי בינוי בלתי חוקי ובין אם בפלישות חקלאיות בהיקפים עצומים). **קידום מהלך שמטרתו הסופית היא סיפוח השטח לישראל מנוגד להוראות המשפט הבינלאומי, האוסר על סיפוחם של שטחים שנכבשו במהלך או כתוצאה מסכסוך מזוין.**

בפועל, בכפיית הליכי הסדר יש סממן מובהק של החלת ריבונות על ידי ממשלת ישראל, אשר מבקשת לרשום מקרקעין שייכלל במסגרת הליכי ההסדר (כולם בשטח C) על שם ה"ריבון" בשטח. מאחורי שאיפה זו עומדות שלוש מטרות: (א) ראשית, יצירת מסד נתונים מוטה, מניפולטיבי ושגוי, אשר יצמצם ככל הניתן את אפשרות רישום זכויותיהם של בעלי זכויות פלסטינים במקרקעין האמורים. זאת מתוך מחשבה כי צמצום השטחים בבעלות פלסטינית בתחומי שטח C ייצר פלטפורמה "נוחה" יותר לסיפוח השטח או לביטולן של טענות זכות מצד פלסטינים בשטחים אלה. (ב) שנית, ביסוס אקט ריבוני מובהק על ידי מי שמתיימר להיות ריבון קבוע בשטח. (ג) ולבסוף, המשך המדיניות שנוקטות הרשויות הישראליות מזה עשרות שנים של הקצאת אדמות לידיים ישראליות באופן כמעט בלעדי.⁶

6 מאז 1967 הוקצו כ-1,625 דונמים בלבד של אדמות מדינה לאוכלוסייה הפלסטינית. לשם השוואה, משנות ה-70 של המאה הקודמת ועד לאמצע שנות ה-2000 הקצה המינהל האזרחי לחטיבה להתיישבות בהסתדרות הצינית כ-450,000 דונמים של אדמות מדינה בשטח C לצורך יישובן על ידי ישראלים. כ-3,500 דונמים נוספים הוקצו למשרד הביטחון לשימוש על ידי צה"ל, ושטחים נוספים הוקצו לטובת חקלאים ישראלים, לאזורי תעשייה בניהול ישראלי ולתחנות דלק ישראליות (ראו: מבקר המדינה, **"דו"ח שנתי 2013**, עמ' 165-174); **"דו"ח שנתי 2018**, עמ' 218. עוד ראו בהקשר זה בג"ץ 2055/17 **מועצת הכפר עין ירבוד ואח' נגד הכנסת ואח'** [העתירה התוקפת את חוק ההסדרה, שביקש להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית על מקרקעין פרטיים; פסק הדין מיום 9.6.2020, פסקה 49 לפסק דינה של נשיאת בית המשפט, כב' השופטת אסתר חיות]; וכן רוני פלי, "משפט הפרדוקסים: בעקבות דנג"ץ 9367/17 זיאדה ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית", **"המשפט" ברשת: זכויות אדם**, מבזק הארות פסיקה מס' 84 (2018).

מדיניות זו מומשה במשך שנים רבות באמצעות הכרזות על אדמות מדינה, שמטרתן העיקרית היתה להשתלט על מקרקעין רבים ככל האפשר ולהקצותם לגורמים ישראלים בשטחי הגדה (לא אחת גם בדיעבד, לאחר שנבנו בשטח באופן בלתי חוקי מאחזים והתנחלויות). אין כל סיבה להניח כי מדיניות זו ואופן מימושה ייושמו באופן שונה במסגרת הליכי הסדר מקרקעין, בוודאי לאור המטרות הפוליטיות של הליך זה.

הלכה למעשה, כל אותן פעולות של החלת ריבונות דה-פקטו מבקשות לקדם מהלכים של סיפוח באופן המנוגד להוראות הדין הבינלאומי. משמעותן היא פגיעה ודאית בזכויותיהם של פלסטינים רבים – בראש ובראשונה הנפקדים הנעדרים מהגדה המערבית.

אי אפשר להפריד את עמדת המינהל האזרחי בנוגע לחידוש ההסדר מתמורות נוספות המקודמות בתחום הסדרת המקרקעין בשנים האחרונות: כך, על פי המצב המשפטי הקיים כיום, רק תושבים פלסטינים יכולים להירשם כבעלים פרטיים של מקרקעין בתחומי הגדה המערבית. ישראלים אינם רשאים לעשות כן, והאופן שבו הם מצליחים לעקוף מגבלה זו ולרשום מקרקעין הוא באמצעות הקמת חברה ורישומה במרשם החברות שבמינהל האזרחי - כלומר חברה הנשלטת על ידי ישראלים אך נחשבת לישות פלסטינית מבחינה משפטית. בשנים האחרונות מקדם היועץ המשפטי של הגדה המערבית עמדה משפטית המבקשת להסיר את המניעה החלה על ישראלים לרשום מקרקעין על שםם, בטענה שמניעה זו מפלה אותם לרעה. מתן האפשרות לישראלים לרשום מקרקעין על שםם בשילוב עם קידום הליכי הסדר המקרקעין, עלול להוביל לסיטואציה שבה המדינה תדרבן ישראלים רבים לרשום את המקרקעין על שםם. מהלך שכזה יהיה מעין "הפרטה" של הליכי קיבוע הנוכחות הישראלית בשטחי הגדה המערבית, וייצור מצג שווא של סימטריה באשר לזכויותיהם של ישראלים ופלסטינים בגדה המערבית.

לכך יש להוסיף את היעדר השיתוף של התושבים הפלסטינים בכל הליך ההסדר, לרבות בקביעת הפרוצדורה הנדרשת לביצועו. לאור העובדה שחוק ההסדר והמנגנון שביצע אותו קפאו בזמן ב-1968 (בין היתר לאור העובדה שדיני הכיבוש אוסרים על שינוי הדין המקומי, למעט כשהדבר הכרחי ולמען האינטרסים של האוכלוסייה הכבושה והשטח הכבוש בלבד), סביר להניח כי לצורך חידוש ביצוע ההסדר המנגנונים הקיימים יעברו שינויים ותמורות. חלקם לנוכח השינויים שחלו במהלך השנים, אחרים כחלק מהצורך לבצע התאמות פרוצדורליות (למשל, היעדרה של מערכת בתי משפט לסוגיות אזרחיות ברחבי שטח C בגדה המערבית).

משפט זכויות האדם הבינלאומי מבקש לבסס את זכותם של אנשים להיות שותפים לקביעת הנורמות החלות עליהם ומגינות על זכויותיהם, לרבות זכות הקניין. בשל השפעתו רבת ההשלכות על הציבור בכללותו ועל כל אחד ואחד מהפרטים אשר עתיד לקחת בו חלק, הליך קביעת זכויות במקרקעין אמור להיעשות באופן שמאפשר לציבור הרלוונטי להשפיע על תוכנו ועל כללי המשחק הנדרשים לצורך הכרעה בו.

אכן, המשטר בתחומי הגדה המערבית אינו משטר דמוקרטי ואינו משתף את הציבור הפלסטיני הנכבש בהליכי חקיקה ובהחלטות אחרות (זאת בניגוד לציבור הישראלי המתגורר בגדה המערבית אשר משותף באמצעות נציגיו בפרלמנט הישראלי, הכנסת, אשר קיימו דיון וקיבלו החלטה המבקשת לקדם את הסוגיה). ואולם ברור כי אם יתבצע שינוי בחוקים מסוימים (למשל, בחוק האוסר על מי שאינם פלסטינים לרכוש זכויות במקרקעין ולהירשם כבעלי זכויות), או במנגנון הסדר המקרקעין - תהיה זו הפרה של משפט זכויות האדם הבינלאומי באשר לחובה לשתף את הציבור הרלוונטי בקביעת הנורמות והפרוצדורות החלות בעניינו.

סיכום

עם כיבוש הגדה המערבית הקפיאה ישראל את הליך הסדר המקרקעין בשטח וב-53 השנים שחלפו מאז לא חידשה את ביצועו, בשל שלל סיבות הנובעות מהגבלות שמטיל המשפט הבינלאומי: הסדר מקרקעין הינו סממן ריבוני מובהק, בעוד שהדין הבינלאומי אוסר על הכוח הכובש לפעול באופן המספה, או שקול לסיפוח, שטח שנכבש במהלך סכסוך מזוין. מעבר לכך, היעדרם של תושבים נפקדים רבים מהשטח, שלא יכלו לקחת חלק בהליך ההסדר, מחייב לנקוט הליכים שישמרו על זכויותיהם עד לתום מצב הלחימה באזור. נוסף על כך, היעדר מידע מלא באשר להליכי ההסדר, בפרט אלה שהוחל בהם ולא הושלמו, לצד הכחשה והתכחשות של המינהל האזרחי לנעשה על ידי הממשל הירדני עד 1967, יובילו בהכרח לפגיעה בזכויות הקניין של התושבים הפלסטינים.

במרוצת השנים אף לא אחת מהסיבות להגבלות אלה חדלה מלהתקיים או התעמעמה. נהפוך הוא - מרחק השנים רק יקשה עוד יותר על בירור מצב המקרקעין כפי שהיה ערב כניסת כוחות הצבא הישראלי לגדה המערבית, או על איתורם של כל אותם נפקדים שנפוצו לרחבי העולם במרוצת השנים וקרוביהם אולי אינם יודעים כלל על המקרקעין שהיו אמורים להיות בבעלותם.

המדיניות הישראלית לאורך שנות הכיבוש חתרה להעביר מקרקעין רבים ככל האפשר לחזקתן של ידיים ישראליות, ולהתכחש ככל הניתן לזכויותיהם של פלסטינים במקרקעין שטרם הוסדרו, בשלל שיטות ומהלכים. כעת, קידום הליכי הסדר המקרקעין וחידושם, תוך התעלמות ממה שהתרחש בעשורים האחרונים וממה שנעשה עד כיבוש הגדה, נועד לשרת אינטרסים פוליטיים של ישראל בגדה המערבית; אינטרסים אלה הם שעומדים בבסיס הניסיונות לקדם החלטה שמטרתה לחדש את הליכי הסדר המקרקעין בשטחי C בגדה המערבית. קידום הסדר המקרקעין נעשה מתוך מטרה לבצר את ההשתלטות הישראלית על אזורים אלה, כחלק מהשלטת ריבונות בשטח וסיפוח דה-פקטו שלו, או כהכנה לסיפוח עתידי. כיוון שאין כל הליכי פיקוח או מעורבות ציבורית בהחלטה על חידוש הליכי ההסדר, ההחלטות בעניין זה מתקבלות על ידי הדרג המדיני המצומצם הכולל את שר הביטחון וראש הממשלה בלבד, מתוך שיקולים פוליטיים צרים בלבד.

הצהרה על פי חוק: יש דין הוא ארגון שיעקר מימונו הוא מישויות מדיניות זרות. רשימת התורמים לנו מפורטת באתר רשם העמותות ובאתר האינטרנט שלנו. יש דין גאה להיות ממומן על ידי מדינות שסבורות כמונו, שהכיבוש הוא לא עניין פנים-ישראלי ותורמות לקידום זכויות האדם.