

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

עמיעד (עדי) ניב

יו"ר המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע

במסגרת רישומי הקרקעות הנוהגים בהתאם לחוק המקרקעין במדינת ישראל נרשמת בעלות ו/או חכירה של קרקע מכל סוג שהוא בפנקס רישום המקרקעין. זו העדות לבעלותו של מי שהקרקע רשומה על שמו ולזכויותיו עליה. נוהג זה הוא המשך הנוהג שהיה קיים בארץ ישראל בתקופת השלטון הבריטי. משטר המנדט הבריטי בארץ ישראל התבסס בין היתר על סעיף 22 של ספר הברית של חבר הלאומים שקבע כי "...יש להפקיד את הדרכת העמים הללו (עמים שחיו בשטחים שהיו בשליטת האימפריות אשר התמוטטו במהלך מלחמת העולם הראשונה כשהבולטות בהן גרמניה מחד והאימפריה העות'מאנית מאידך), בידי מדינות נאורות מתקדמות שבגלל ניסיונן תוכלנה לקבל על עצמן את האחריות הזו". המנדט על פלשתינה (ארץ ישראל) הוענק על ידי בעלות הברית לבריטניה בוועידת סאן רמו (איטליה) שהתקיימה בשנת 1920. מועצת חבר הלאומים אישרה אז את המנדט ואת נוסחו. בין היתר נקבע כי תונהג שיטת רישום קרקעות שתתאים לצורכי הארץ, מתוך התחשבות, בין השאר, ברצוי לפיתוח יישוב צפוף ועיבוד אינטנסיבי של האדמה. ואכן, מאז הנהגת שלטון המנדט הבריטי על ארץ ישראל החל נוהל רישום קרקעות, אולם רישום זה לא היה מלא ובוצע באיטיות רבה. לא כל הקרקעות והעסקאות שנעשו הגיעו לידיעת הרשם ולא כל הקרקעות שנרכשו אכן נרשמו כדין.¹

הרישום האמור של הקרקעות המחולקות שהיה נוהג במשטר המנדט הבריטי בארץ ישראל בשנים של טרם קום המדינה אומץ על ידי ממשלת ישראל באחת משיבותיה הראשונות, עוד כ"מועצת העם", כאשר הממשלה אימצה חלק מהחקיקה המנדטורית והחליטה על המשכיות ועל רציפות שיהיו בתוקף עד שייכון משטר חוקתי ישראלי.

1 דב גביש "קרקע" ומפה. כל הספר עוסק בהסדר הקרקעות המנדטורי.

העברת הטיפול באדמות המדינה מממשלת המנדט לידי ממשלת ישראל היה מעבר רצוף ונטול זעזועים. ממשלת ישראל שאפה כבר מתחילת דרכה לשמור על אדמות המדינה ולהרחיב את מאגריה הקרקעיים לצורכי ציבור. הרחבת המאגר נעשתה, בין היתר, על ידי איתור אדמות המדינה ורישומן במסגרת הסדר המקרקעין.

המגזר הלא יהודי הגיב בכעס על נטילת האדמות והעברתן לבעלות מדינת ישראל. לטענתו, חלק מהאדמות האלה עובדו על ידי כפריים ולכן השתייכו להם, אם כי לא באופן פורמאלי.²

הבעלות על הקרקע בישראל

ההתייחסות לבעלות על קרקע בישראל (טרם הקמת המדינה ולאחר הקמתה) מורכבת ביותר. על כך אפשר ללמוד מן העובדה ששלושה מערכי משפט עיקריים התייחסו לנושא זה:

המשפט העות'מאני.

המשפט הבריטי.

המשפט הישראלי.

המערכת העות'מאנית יצרה שישה סוגי בעלות, שנעו בין קרקע שסווגה כפרטית דרך בעלות קהילתית קולקטיביות ו/או מוסדית ועד לבעלות המדינה.

סוגי הבעלות על האדמות

להבהרה נביא להלן את הגדרות סוגיהן של האדמות עליהן מדובר. בין השנים 1851 ל-1969 – שנה בה נחקק בישראל חוק מקרקעין חדש שהחליף את החוק האמור, נהג בארץ ישראל החוק העות'מאני (שאומץ גם על ידי המדינה בתחילת דרכה).

את הבסיס להגדרת האדמות היוו חמש קטגוריות עיקריות:

2 מיכל אורן, גיבוש המדיניות הקרקעית של ישראל, עמ' 196.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

אדמת מירי – אדמת הסולטאן במעמדו כריבון של כל המרחב. לקראת סוף תקופת השלטון העות'מאני הפכו אדמות אלה לקרקעות מדינה שהרשאה לשימוש בהן ניתנה על ידי המדינה לפרטיים (כאשר במהלך השנים של עיבודה הם זכו, למעשה, לזכויות אחזקה מלאות בקרקע). במשך תקופת המנדט הבריטי ואחריה הפכו קרקעות אלה לקרקעות בבעלות פרטית כאשר המדינה ביטלה את בעלותם עליהן.

אדמת מולך – אדמה שהוענקה בבעלות לפרטיים. זה סוג בעלות לפיו הוענקו זכויות כמעט מוחלטות בקרקע לבעליה הפרטיים.³

אדמת מוואת⁴ – אדמה בלתי מעובדת, שאין לה בעלים רשומים. אדמה זו הייתה מרוחקת ממקומות יישוב ובמקרים רבים הייתה אף קרקע טרשית. אדמת מתורכה⁵ – אדמה בבעלות ציבורית שנועדה לצורכי הכלל. כדוגמה, לסוג אדמה זו מובאות דרכים ציבוריות, קרקע עליה ניצבים שווקים ציבוריים, אדמות לשימוש הציבור וכ'.

אדמות ווקף – אדמות שנמסרו לארגונים ומוסדות דת ושייעודן מטרות דת, צדקה וחסד.

נוסף להגדרות חוקיות אלה היה נהוג בארץ עוד סוג אחזקה בקרקע שכונה בשם מושע. אלה היו אדמות בבעלות משותפת של כל הקהילה – הכפר בעיקר – אשר חולקו מחדש מדי שנתיים בין תושבי היישוב למטרות עיבוד חקלאי, בדרך כלל בהתאם לפוריותן. אדמות אלה היו בהגדרת הבעלות אדמות מירי כאשר צורת אחזקתן הוגדרה כמושע.

מיכל אורן⁶ מדגישה כי חוק הקרקעות של מדינת ישראל לא היה שונה בהרבה מהחוק העות'מאני אך העניק הרגשה כי החוק העות'מאני לא עיגן מספיק את זכויות הממשל על קרקעותיו, דבר שערער למעשה, עם הקמת המדינה ואימוץ החוקים האלה, גם את התפיסה שקבעה כי המדינה היא היורש הבלעדי של קרקעות הנציב העליון.

3 בן דרור – הבעלות הלאומית על הקרקע, המכון לחקר מדיניות קרקעית.

4 אדמות אלה נרשמו לאחר מכן על שם המדינה.

5 אדמות אלה נרשמו לאחר מכן על שם המדינה.

6 בעבודת הדוקטורט שלה שנושאה "גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיישבותית של ישראל".

הממשל הבריטי אימץ את מערכת הבעלויות העות'מאנית, אך ערך רישום חדש של בעלויות על הקרקע בלשכת רישום המקרקעין (טאבו) של אזורים נרחבים בצפון ובמרכז ארץ ישראל. שלטונות המנדט הבריטי רשמו בטאבו כקרקע פרטית את הקרקעות שסווגו כ"מולק" לפי השיטה העות'מאנית, אולם לא רשמו את מרבית הקרקעות ששימשו בפועל ליעדים ציבוריים כדוגמת דרכים, שבילים, מעברי מים וכיו"ב. קרקעות אלה לא נרשמו ובמרבית המקרים אף לא הוגדרו גבולותיהן, היות שלא נערכה להן פרצלציה והן אף לא שויכו לבעלות מוגדרת.

עם הקמת המדינה, כיבדה ממשלת ישראל את רישום כל הקרקעות הפרטיות כפי שהיו רשומות בהסדר המקרקעין המנדטורי. יש להדגיש לענייננו, כי ממשלת ישראל קיבלה מבחינה חוקית את סמכות העברת אדמות המדינה – מכירה והחכרה – מידי הנציב העליון כיורשתו של זה מיד לאחר הקמת המדינה.⁷

בכל התקופות צריך להדגיש את ההפרדה בין הריבונות על קרקע של רשויות ציבוריות שמטרתה הייתה הכוונת השימוש בקרקעות פרטיות למטרות שמירה על רווחת ציבור תושבי הרשויות לבין בעלות על קרקע פרטית של יחידים או אפילו של מוסדות, שעמן ניתן גם למנות קרקעות בבעלות הרשויות הציבוריות (מועצות כפריות, עיריות) שנרשמו אמנם על שם הגוף הציבורי אך כקרקע פרטית לצורכי בעלות או למפעלים ייחודיים כבתי ספר, מתקני מים וכו', ובכך נכלל אף הממשל עצמו.

אורן יפתחאל⁸ מנסה לטעון במאמרו "חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל", כי במעברים בין רישומי הבעלות בתקופת השלטון העות'מאני לרישומי הסדר הקרקעות המנדטורי ולאחר מכן למערכת הרישום הישראלית נשמטו כנראה רישומי קרקעות מסוגים שונים וכי המעבר בין מערכות הבעלות השונות הוביל לאובדן של קרקעות לקהילה הערבית. זאת בעיקר עקב פרשנות משפטית ישראלית שביטלה את זכויות הקניין הערביות בעיקר בתחום בעלות קולקטיבית ערבית שהייתה נוהגת שם ואשר לפיה נרשמה קרקע שיועדה לשימושים ציבוריים או לשימוש ברוטציה בעיקר

7 פקדת סדרי השלטון והמשפט מס' 1 תש"ח 14/א – העיחון הרשמי מיום 21.5.1948.
8 אורן יפתחאל. קרקעות, תכנון ואי שוויון: חלוקת המרחב בין יהודים וערבים בישראל. נייר עמדה, מרכז אדוה למידע על שוויון וצדק חברתי בישראל, 2000, עמ' 4-5.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

באדמות חקלאיות. חילופי שלטון פגעו גם בחזקתם של ערבים על קרקעות שהיו תחת ניהולם לפני הקמת מדינת ישראל (על אף שכל משטר השתדל לייעל את שיטת רישום וניהול הקרקעות), כמו למשל יחידת קרקע שהוגדרה "אדמות הכפר" ושבעת המעבר הייתה מנוהלת על ידי הכפר כרשות קהילתית (ושבתוכה נכללו סוגים שונים של כעלות). זו הועברה ברובה לבעלות המדינה. יפתחאל מציין עוד כי גורל דומה פקד גם את אדמות הווקף המוסלמי וגם אדמות שהיו רשומות תחת שמו של הנציב העליון הבריטי לפיקדון בשם הכפרים.

**"במהלך תקופת
השלטון הבריטי
נרשמו קרקעות
במסגרת הסדר
מקרקעין בבעלות
"הנציב העליון".
בכפרים מסוימים
רשם הפקיד
המסדר חלק
מהקרקעות עם
הערה המציינת כי
מקרקעין אלה הם
בעבור תושבי
כפר מסוים".**

עיקרי התפתחות ההסדר

בשנת 1928 חוקקה פקודת הקרקעות (סידור זכויות הקניין) שמטרתה הייתה לגרום לרישום הזכויות במקרקעין המוחזקים על ידי אלה שאינם רשומים כבעלי המקרקעין ואת אלה הרשומים בספרי הטאבו התורכיים, כולל אלה שנרשמו כבעלי המקרקעין בתקופת המנדאט הבריטי בספרי האחווה המנדטוריים.

משראו הבריטים כי הרישום לפי פקודת ההסדר המקורית עלול להמשך שנים רבות בהיותו מסורבל בתהליכיו, החליטו לסמן במפה כללית את כל השטח שנכלל בתחום משבצת יישוב, בין אם הקרקע הייתה שייכת לבעלי קרקעות ביישוב ובין אם הקרקע הייתה קרקע מדינה. מפה זו שכללה תיאור המקרקעין, ביארה אם הקרקע מעובדת, נטועה או בנויה או שהיא קרקע טרשית בלתי ראויה לעיבוד או שהיא אדמות יער טבעי וכיו"ב.⁹

מפה זו קיבלה את השם "מפה פיסקאלית" או "מפת שומה", מאחר שעל פיה נגבה מס רכוש חקלאי מהחקלאים אשר טענו לבעלות או לחזקה על הקרקע. השטח שנכלל

9 דב גביש "קרקע ומפה".

במפת השומה היה מחולק לגושי שומה תחת ספרות רומיות שכללו את השטח הבנוי מסוג מולק כגוש מס' 1, והגושים הסמוכים המקיפים את השטח הבנוי עד למרחק של שני קילומטר וחצי היו מסוג מירי, כאשר המדידה נערכה מהבית הקיצוני של השטח הבנוי לכיוון החוצה. השטחים שהיו מעבר ל-2.5 הק"מ האמורים סומנו כקרקע מסוג מוואת של היישוב שבעלות עליהם שייכת לנציב העליון.¹⁰

הבריטים נטו לאמץ את החוק העות'מאני ורשמו אדמות שלא היו רשומות בבעלות פרטית (כמו קרקעות הסולטאן או קרקעות שהיו למעשה – אמנם ללא רישום – באחזקת הסולטאן) על שם הנציב העליון (שהיה לצורך העניין "המדינה"), בתור נאמן של ממשלת א"י (ארץ ישראל), ואף כירשו של המתצרף (מושל המחוז) העות'מאני. המשטר המנדטורי הפקיד בידי הנציב העליון את הסמכות להעברות של אדמות המדינה במכירה או בהחכרה ובנוסף לכך רשם על שם הנציב אדמות מדינה ומבנים שהיו עליהן ושייעודם נקבע לצורכי ציבור (בתי ספר, מתקני מים וכו') ביישובים מוגדרים.

הקרקעות הרשומות בבעלות הנציב העליון

במהלך תקופת השלטון הבריטי נרשמו קרקעות במסגרת הסדר מקרקעין בבעלות "הנציב העליון מטעם הוד מלכותו המלך הבריטי". בכפרים מסוימים רשם הפקיד המסדר, לו הייתה סמכות רישום הקרקעות המלכותית, חלק מקרקעות הנציב העליון עם הערה המציינת כי מקרקעין אלה של הנציב העליון הם לטובת או בעבור תושבי כפר מסוים.

לאחר הקמת המדינה נתעוררו לעיתים חילוקי דעות לפירוש ההערה שהייתה בנוסח on behalf of אם היא "לטובת" תושבי הכפר¹¹ או "כשם" תושבי הכפר. הרישום האמור הוא תמיד בְּכַפְרִים ערביים, דבר שנבע מהעובדה כי בהם הושלם ההסדר בתקופת המנדט. לא נמצא רישום של הערות כאלה בכפרים שהסדר הקרקעות בהם הושלם לאחר הקמת מדינת ישראל. התהליך שגרם לרישום הערה כזו על ידי הפקיד

10 עו"ד אברהם הללי – "סקירה על המקרקעין הידועים כאדמות הנציב העליון לטובת תושבי הכפר", 2004.

11 פרשנות בית המשפט העליון במקרה הכפר יפיע.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

המסדר הבריטי קשור בחיקוק פקודת ה"מוואת" בשנת 1921 שמטרתה הייתה להגדיר את קרקעות המוואת השייכות על פי החוק למדינה (ר' להלן) – או "הנציב העליון הבריטי", ולשמר את אותן קרקעות על שם הנציב כקרקעות ששייכות למדינה.

עם קום המדינה התפרסמה על ידי יועציה המשפטיים של ממשלת ישראל (וקודם לכן של "מועצת העם") עמדה משפטית אשר ביטלה למעשה את הסמכות המשפטית שהעניקו שלטונות המנדט הבריטי לנציב העליון הבריטי. השאלה שעמדה על הפרק הייתה האם ובאיזו מידה צריכה המדינה לקבל על עצמה את חוזי המכירה ו/או

החכירה של ממשלת המנדט הבריטי. עד כמה שהצלחנו לעמוד על כך, לא היו כל תהיות באשר לשיוך אדמות "הנציב העליון" לבעלותה של המדינה כישות משפטית.¹² גם בסוגיה שהזכרנו קיבלה המדינה על עצמה את החוזים האמורים והתייחסה אליהם כ"רציפות שלטונית".

**"הנציב העליון
היה היורש החוקי
של האדמות שהיו
בשליטת השלטון
העות'אני וזה
למעשה הקנה
למדינה את
הסמכות והזכות
להעברת קרקעות
הרשומות על שם
הנציב העליון
לבעלות מוחלטת
של המדינה".**

התייחסות המדינה לאדמות שנרשמו על שם הנציב העליון

אחרי שהשליטה באדמות המדינה הועברה מממשלת המנדט הבריטי למדינת ישראל, החלה המדינה לתכנן ניצולן של האדמות לצרכיה השוטפים בהתאם לסדר עדיפויות שנקבע כבר על ידי הממשלה הזמנית ולאחר מכן אומץ על ידי ממשלת הקבע. ממשלת ישראל קיבלה את הסמכות החוקית על אדמות המדינה בהתאם להחלטות הכנסת בראשית המדינה. כאשר

הועברו הסמכויות האמורות הן נמסרו לשר האוצר בממשלת ישראל. הסיבה לכך הייתה כי לבעלות על קרקע השלכה כספית בעלת משמעות, והנושא הפיננסי תקציבי עמד אז בראש מעיניה של הממשלה שהייתה צריכה ליצור מקורות מימון לתקציב

12 מזכר ד"ר שדמון ליועה"מ ינואר 1949 ומכתב בנימין פישמן, מנהל המחלקה המנדטורית לרישום והסדר קרקעות מ' המשפטים, אצל מיכל אורן עמ' 170.

המדינה. "המחלקה לנכסי המדינה" שהייתה כפופה למשרד המשפטים המשיכה בעבודתה כמשרד המשפטים ולא הועברה למשרד האוצר היות ועיקר עיסוקה היה ברישום של זכויות ושל בעלויות.

בפני המדינה עמדו צרכים מוגדרים כאספקת שירותי הממשל, יישוב העולים החדשים שהחלו להגיע לארץ בכמויות, צורכי הצבא שהוקם והלך והתרחב, פיתוח יישובים במרכז ובפריפריה כפי שהוגדרו אז ועוד.

מההיבט המשפטי-חוקי, אדמות הנציב העליון, אלה האדמות שהיו רשומות על שם הנציב העליון הבריטי בשם ממשלת א"י, הועברו לבעלות ולסמכות ממשלת ישראל וזאת מעצם היות המדינה, שהממשלה היא נציגתה החוקית, יורשתו הבלעדית של הנציב העליון הבריטי. זאת נקבע בפקודת סדרי השלטון והמשפט מספר 1 – תש"ח, סעיף 14/א.¹³

יועציה המשפטים של הממשלה, לפחות בחלקם, העלו אז טיעון לפיו נדרשת חקיקת חוק מיוחד לעשיית מעשה זה. לטענתם, כבר הבריטים טעו בכך שהקנו לנציב את סמכות השליטה על האדמות משום שלדבריהם, החוק המנדטורי לא קבע כי הנציב העליון הוא היורש של המתצרף העות'מאני.

היו גם דעות משפטנים הפוכות בתכלית אשר לפיהן אכן הנציב העליון היה היורש החוקי של האדמות שהיו בשליטת השלטון העות'מאני וזה למעשה הקנה למדינה את הסמכות והזכות להעברת קרקעות הרשומות על שם הנציב העליון לבעלות מוחלטת של המדינה, שהיא הריבון החוקי עתה.

על אף כל זאת ובמטרה למנוע אי הבנות ותסבוכות משפטיות מיותרות, יזמה הממשלה בשלהי שנת 1949 חקיקת חוק נכסי המדינה.¹⁴ הצעת חוק זו הוגשה לכנסת בחודש פברואר 1950 ולהלן חלק מסעיפיה, הרלוונטיים לנושא הנדון:

13 פורסם בעיתון הרשמי של הממשלה מספר 2 ביום 21 במאי 1948.

14 מיכל אורן – גיבוש המדיניות הקרקעית ההתיילכותית של ישראל, עמ' 175.

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

- אדמות המדינה, פרט לאדמות מולך ואדמות שהיו שייכות לווקף המוסלמי, הינן קניין המדינה וחלים עליהן דיני מירי.
- זכויות שימוש שתמסור המדינה יחולו רק על פני האדמה ולא על מכרות ומחצבים שהם קניינה הבלעדי של המדינה.
- למדינה שייכות כל אדמות המתרוכה והמירי האחרות לשימוש הציבור והמדינה יכולה להשתמש בהן לאחר הבטחת זכויות הציבור להן נועדו.¹⁵

קיימים שני סוגים של קרקע מתרוכה: "מחמיה" שהיא קרקע השייכת לציבור כולו (הגדרה משמעותית ביותר לעניין אדמות הנציב העליון ושיקוליו בהקצאת הקרקעות) ו"מורפקה", קרקע שנכללה ביישוב מסוים והיא משועבדת לו ומשמשת רק את תושביו.

יודגש עוד כי אדמות מתרוכה נבעו משלושה מקורות:

- א. הקצאה לטובת הציבור, כאשר הרשות המקומית עושה חלוקה מחדש של יחידות קרקע שלמות (פרצלציה).
 - ב. שימוש היסטורי קדום: די למחוקק כי במשך שנים על גבי שנים שימשה הקרקע למטרה ציבורית והייתה רחוב או דרך, למשל. המג'לה העות'מאני מגדיר שימוש קדום כ"כל שאין אדם זוכר את ראשיתו". בפועל נהגו לשאול את זקני הכפר ולהשביעם לאופיו המתמשך של מקום.
 - ג. לפי חוק הקרקעות העות'מאני שאומץ, יכולה קרקע מתרוכה לשמש כדרכים, כיכרות לשווקים של בהמות, מקומות חניה, אתרי שווקים, גורן, יער, מרעה. השלטון המנדטורי הוסיף ליעדים אלה גם "אדמות שהן יציר חוק" דוגמת קרקע שניטעו בה עצים. למניעת סחף ונרשמה כמתרוכה לטובת תושבי הכפר¹⁶ (!!) מכוח פקודה מנדטורית כל שהיא כדוגמת פקודת סחף החולות משנת 1922.
- כל אדמות מולך ומירי ללא יורשים שייכות למדינה. כך גם אדמות המוואת, חופי הים, אדמות שלא רשומות בטאבו, אדמות מחלול, אדמות שאין בגינן פרצלציה ורישום מסודר, אדמות אוצרות טבע שהיו בפיקוח ובאחריות הנציב העליון (סוג נוסף של אדמות ש"הופעלו" על ידי הנציב העליון הבריטי). לפי

15 ראה גם נושא "רישום אדמות הנציב העליון לטובת כפר..." ללא רישום על שם הכפר, פרק 34 בעבודה זו.

16 פרקי יסוד בדיני מקרקעין, בניאן, משרד הביטחון 1998.

חוק הקרקעות העות'מאני, להיותה של קרקע בהגדרת "מוואת" נדרשו שני סוגי מבחנים:

- א. מבחן הקול – קרקע שלא תישמע בה קריאות של אדם בעל קול חזק (הכוונה למואזין) העומד ליד אחד הבתים שבקצה העיר או הכפר.
- ב. להיות מרוחקת לפחות במיל וחצי (כ-2,400 מ') או מהלך מחצית השעה מן השטח המיושב הקרוב ביותר.

יודגש כי קרקעות המוואת קשורות קשר הדוק למושג של "החייאת אדמות": הממשל עודד החייאת קרקע מוואת שמשמעה עיבוד הקרקע, אף אם הייתה טרשית ונטושה, והחזרתה למעגל הייצור מתוך עניין בתשלום המיסים שגבתה על התוצרת החקלאית המופקת מעיבודה של קרקע זו.

- אדמות המדינה אין צורך לרשמן בספרי האחוזה – הטאבו.

אדמות הנציב העליון שנרשמו "לטובת..."

חלקות הקרקע נרשמו על שם הנציב העליון הבריטי באחת הדרכים הבאות:

רישום על שם הנציב העליון הבריטי בלבד.

רישום הקרקע על שם "הנציב העליון הבריטי" כאשר לרישום האמור צורפה "הערה" (שברבות הימים הוגדרה על ידי משפטנים של מדינת ישראל כ"הערת אזהרה") באחת משתי חלופות:

1. ההערה קובעת כי רישום הקרקע הוא לטובת גוף מסוים, בדרך כלל יישוב שהוגדר בשמו. נוסח הרישום כאן היה "...לטובת הכפר א"...
2. ההערה קובעת כי רישום הקרקע הוא לטובת תושביו של כפר מוגדר. נוסח הרישום כאן היה "...לטובת תושבי הכפר"...

הרישום על שם הנציב העליון הבריטי היה הרישום הרובני. משמעותו של רישום זה כי האדמות אינן בבעלות פרטית כל שהיא והן אדמות מדינה אשר בדרך כלל לא עברו פרצלציה, לא חולקו בין גופים כל שהם והבעלות עליהן "הוכרזה" כבעלותו

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

של הנציב העליון הבריטי בשם ממשלת ארץ ישראל. אדמות אלה היו בדרך כלל קרקעות לא מעובדות, אדמות טרשים ואדמות מרעה לא מסודר, כמו קרקעות ה"מוואת" שנסקרו לעיל.

כפי שצוין, הבעלות על הקרקע נרשמה לעיתים על שם הנציב העליון הבריטי כאשר לרישום זה צורפה הערה לפיה הנציב העליון הבריטי מקנה עדיפות מסוימת באשר לאדמות מסוימות לגוף מוגדר כמו כפר או יישוב שהוגדר אחרת. נוסח ההערה היה "...לטובת כפר א..."¹⁷ מטרת ההערה האמורה הייתה להקנות לאותו הכפר או היישוב עדיפות מה אם וכאשר תקיים פרצלציה והקרקע נשוא הרישום תחולק ו/או תימכר ו/או תוחכר.

**"אשמעות הרישום
על שם הנציב
העליון הבריטי
הייתה שהאדמות
אינן בבעלות
בריטית והן אדמות
מדינה אשר בדרך
כלל לא עברו
פרצלציה, לא
חולקו בין גופים
כל שהם
והבעלות עליהן
"הוכרזה"
כבעלותו של
הנציב העליון."**

במקרים אחרים נרשמה הבעלות על הקרקע האמורה על שם הנציב העליון הבריטי כאשר לרישום האמור צורפה גם כאן הערה ("הערת אזהרה") שקבעה כי הרישום נעשה "...לטובת תושבי כפר מוגדר..."¹⁸.

לא עלה בידי עד כה לאתר מה הסיבה המדויקת להבדלים בנוסח האמור ברישום. מעיון במקורות עולה, להערכתנו, כי ההבדלים האמורים היו מקריים וכי והגורם להם היה לא אחר מאשר מי שהחליט והיה ממונה על הרישום הספציפי. כלומר, נוסחו המדויק של הרישום בספרי המקרקעין של "הערת האזהרה" האמורה נבע מהחלטה "מקומית" של פקיד הרישום.¹⁹

קיימת אפשרות שהכוונה הייתה מעמיקה יותר והתייחסה לאבחנה בין אינטרס

17 החלטה 273 של מועצת מקרקעי ישראל המצטטת את ההערה הרשומה בהסדר הקרקעות "לטובת כפר יפיע".
18 החלטה 493 של מועצת מקרקעי ישראל המצטטת את ההערה הרשומה בהסדר הקרקעות "לטובת הכפר מע'אר".
19 בשלב זה אני מצוי בחיפוש אחר הסיבות המדויקות לבעיה זו. החיפוש מתמקד קודם לכל באיתור כל הערות האזהרה הרשומות בספרי המקרקעין, רישומים שאותם מנסה לאתר גם מינהל המקרקעין.

התושבים כבודדים לאינטרס הכפר כיחידה מוניציפאלית, אם כי לא היו אז מערכות מוניציפאליות מפותחות כפי שהן היום (אולם זאת בגדר השערה בלבד).

על אף האמור לעיל, ברור כי הכוונה המקורית ברישומה של "הערת אזהרה" מסוג כל שהוא שהתייחסה ל"אנשי הכפר" או "כפר", הייתה לציין במסמכי הרישום כי הקרקע אמנם בבעלות המדינה ששלוחה לעניין זה הוא הנציב העליון הבריטי, אולם אם וכאשר תהיה פרצלציה לקרקע והיא תתוכנן על ידי המערכות הממלכתיות המופקדות על התכנון, יילקחו בחשבון האינטרסים של התושבים בכפר האמור.

גם אדמות מסוג "מירי" וגם אדמות מסוג "מתרוכה" היו נתונות במקרה זה לשיקולו הבלעדי של הנציב העליון הבריטי באשר לשימוש בהן ואשר לפי שיקול דעתו והחלטותיו הספציפיות מסר (או לא מסר) אדמות מסוגים אלה לשימוש של הציבור או לשימושם של פרטיים לתקופות מוגבלות, מבלי להעניק לפרטיים כל שהם זכויות קניין או חכירה על השטח.

ראוי לציין כי במערכת הרישום נרשמו אדמות מעובדות מסוג "מירי" על שם התושבים, שהיו בעליהן. אך ממשלת המנדט רשמה לא רק קרקע מעובדת אלא גם קרקעות בלתי מעובדות, כפי שצוין.

הקרקעות שלא היו מעובדות, בין אם מסוג "מירי" ובין אם מסוג ה"מוואת", נרשמו על שמו של הנציב העליון הבריטי, קרי: רישומן היה על שם הבעלים שהיו למעשה – המדינה.

לפיכך גם מובנת המדיניות לפיה ממשלת המנדט כיבדה מאוד את נושא הבעלות הפרטית על הקרקע. היא לא סירבה לרכישת קרקעות מכל סוג שהוא אולם לא מכרה קרקעות. עם זאת, ההתייחסות של השלטון אז לאדמות שלא היו בבעלות פרטית, ובעיקר כאלה שלא היה להן תכנון וכאלה שלא היו מחולקות חלוקה כל שהיא, אדמות שלמעשה היו בגדר "אדמות ציבוריות" או "אדמות שמטרתן לא הוגדרה" הייתה כלבעלות ממשלתית מוחלטת והנציב העליון, כשלוחו הרשמי של השלטון כלפי האוכלוסייה המקומית כולה, היה היחיד שקיבל מהממשל את הסמכות לנהל את האדמות, לתכנן את ייעודן ולקבוע את חלוקתן לצרכים השונים – וכל זאת בהתאם לקריטריונים אותם הוסמך הנציב עצמו לקבוע ולהנחיל לאוכלוסייה.

עניינו של הנציב העליון בקרקע היה בעיקר בדאגה לענייני הציבור, לשטחים ציבוריים ולמפעלים בעלי משמעות "לאומית" שישרתו את מטרותיו של השלטון הבריטי בארץ ישראל ושיאפשרו לו, למנדט הבריטי, לשלוט ברמה הטובה והיעילה ביותר. עקרון זה חל גם אדמות המדינה כמו גם על נושאים שוטפים אחרים שהיו באחריותו הבלעדית של השלטון הבריטי. היה ברור אז, כמו גם בימינו, כי השליטה בקרקע היא אחד המרכיבים העיקריים המקנה למחזיק בה השפעה דומיננטית על המדיניות ככלל וכי האחיזה בקרקע, ככל שתגבר, תהווה אפשרות לקביעתם וליישומם של יעדים אסטרטגיים מהותיים מתחומים רבים.

**"הפתרון לבעיה
מצריך כיום יתר
תשומת לב
בעיקר בשל
העובדה
שהאוכלוסייה
הערבית צומחת
בקצב מהיר
ביותר ובאותה עת
עתודות הקרקע
העומדות לרשות
אוכלוסייה זו
הולכות
ומצטמצמות וקשה
לתת מענה
לצרכיה ההולכים
וגדלים".**

אשר על כן, שיקול דעתו של הנציב העליון (כמו גם של פקודיו) בנושא הקרקעות היה טובתה של ארץ ישראל מהיבט ההוצאה לפועל של מדיניות הממשלה הבריטית, שכללה גם דאגה לאוכלוסייה המקומית – הן הערבית והן היהודית – ולרווחתה, דבר שבחלקו מצא ביטוי בהתייחסות לקרקע הציבורית ממלכתית ולעיתים התבטא הדבר בשטח בהערות "הפקדה" מסוג הערות האזהרה של "...לטובת תושבי הכפר X" ... שמטרתן העיקרית הייתה לשריין את האפשרות כי קרקע זו תינתן פעם לשימושם של תושבי הכפר, בהתאם לשיקולי הממשל ולפי המצב הכלכלי כפי שיבואו לביטוי בשטח באופן ריאלי.

כפי שהזכרתי קודם לכן אין בידי עדיין נתונים כמותיים על כמות הקרקעות אשר הוגדרו "כבעלות" הנציב העליון ונרשמו "לטובת" תושבי כפר זה או אחר או "לטובת" כפר זה או אחר. אולם לאור הבדיקה הראשונית של עקרון הרישום האמור ניתן לומר, כי רישומים אלה נערכו אך ורק בקרקעות שהיו מיועדות מבחינת הנציב לכפרים ערביים או לאוכלוסייה ערבית בשל כפרים או ביישובים ערביים.

ייתכן ועובדה זו נובעת לא רק מאהבת יתר שנטה השלטון המנדטורי לתושביה הערבים של ארץ ישראל אלא גם מכיוון שאלה לא היו מאורגנים במסגרות מוניציפאליות ו/או כפריות אינטגרטיביות מוסדרות והשלטון נטה לדאוג להבטחת עתידם.

מקרה אדמות הנציב העליון "לטובת" תושבי הכפר יפיע

כאן מדובר בשטח קרקע המשתרע צפונית מערבית לתחום השיפוט של המועצה המקומית יפיע והגובל בתחום השיפוט שלה. הקרקע הינה בשטח של כ-2,300 דונם שמתוכם 600 דונם בבעלות פרטית והיתרה רשומה כ"אדמות הנציב העליון כנאמן לטובת הכפר של יפיע" "The high commissioner for the time being on behalf of the village of Jafa". בהערות רשומה הערה שתרגומה החופשי הוא "...הרישום נעשה בשם הממשלה מאחר ואין גוף משפטי שייצג את הכפר". בנוסח האנגלי נאמר "Registration is being made in the name of Government as there is no legal... body to represent the village"

רישום זה נעשה כפי שניתן היה לראות מנסחי הרישום בראשית 1947 עם רישום לוחות הזכויות בספרי האחווה לאחר ההסדר. במשבצת המתארת את מצב הקרקע מופיע תמיד בחלקות שבשם הנציב העליון תיאור של אדמה טרשית (Waste land). ברוב המקרים מדובר בחלקות גדולות המשתרעות על מאות דונמים והרישום בשם הנציב העליון הוא תמיד בשלמות.

המועצה המקומית יפיע נוסדה בשנת 1960, כך שביום היכנסו לתוקף של חוק נכסי המדינה – 1951 לא הייתה קיימת בכפר רשות מוניציפאלית כל שהיא: היה קיים הכפר יפיע, אך בראשו לא עמדה מועצה מקומית בעלת סמכויות חוקיות.

לטענת היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל, בחוות דעת אותה ניסח בשנת 1973, החלקות המדוברות היו אדמות טרשים בעת השלמת ההסדר בשנת 1947 והן גם אדמות טרשים בעת הזו.

נראה כי האדמות האלה נרשמו בהערת האזהרה בנוסח "...לטובת תושבי הכפר"...

קרקעות בארץ ישראל שנרשמו על שם הנציב העליון הבריטי

היות ואז לא הייתה קיימת רשות כל שהיא שהייתה בעלת סמכויות סטטוטוריות אשר שלטה בכפר באופן יורידי ("רשות מוניציפאלית").

יש לשער כי האדמות הללו לא נתבעו בשעת ההסדר על ידי איש והיו חייבות להירשם, אם כן, בשם המדינה. עיון ברשומות ההסדר מעלה כי החלקות נרשמו על שם הנציב העליון כנאמן באופן אחר, משמע הפכו אחר כך להיות אדמות מדינה. טענה שהורשמה על ידי מומחה ייחודי להסדר מקרקעין שעבד אז בלשכת רישום

המקרקעין היא כי מראיות עקיפות ניתן להניח כי הרישום "לטובת אנשי הכפר" נעשה על ידי פקיד המנדט הבריטי טרם הקמת המדינה לאחר שועדות בין-לאומיות שביקרו בארץ ישראל המליצו על חלוקת ארץ ישראל ומטרת הפקידים הייתה שאדמות אלה לא יועברו לשליטת מדינת ישראל שבדרך אלא יירשמו לטובת כפר ערבי (בין אם מחוץ לגבולות המדינה ובין אם בתוככי גבולותיה).

"ענינו של הנציב"

העליון בקרקע

היה בעיקר

בדאגה לענייני

הציבור, לשטחים

ציבוריים

ולמעלים בעלי

משמעות

"לאומית"

שישרתו את

מטרותיו של

השלטון הבריטי

בארץ ישראל".

בדיון שהתקיים בבית המשפט העליון בשנת 1977²⁰ בו תבעה המדינה לבטל רישום זה "לטובת תושבי הכפר..." כפי שנקבע על ידי בית המשפט המחוזי, קבע בית המשפט כי "...גם אחרי דיונים נוספים אלה יעמדו הרישומים בעינם, על כל הספקות המתלווים אליהם. כדי לקדם את הפתרון המעשי של הבעיה החמורה הזו, אעיר – בלי לראות בזה פסיקה מחייבת – שהאינטרס הממשי של בני הכפר היה בשעתו מרעה עדריהם באדמות אלה או מקצתן. מעדותו של

מר צדוק ראב, מפקח יערות, מסתבר שהמרעה אפשרי, והוא אף מועיל, בתוך שמורת יער, אחרי שעצים הספיקו לגדול, מאשר באדמת טרשים חשופה. טוב היה אפוא להפוך חלק מאדמות אלה לשמורת יער לטובת כל הנוגעים בדבר, כפי שהתכוונה המדינה לעשות לפני שהסכסוך הגיע לערכאות. מיתר האדמות מן הראוי היה להקצות למועצה המקומית (יפיע – ע.ג.) חלק מתאים לצורכי פיתוח הכרחיים למען

20 בבית המשפט העליון בירושלים, ד"ג, 10/76, 13/76, המועצה המקומית יפיע נ' מדינת ישראל ר"ב 6 אחרים.

תושבי הכפר והשאר ישמש למדינה לצורכי הפיתוח שלה. פתרון לפי קווים אלה ישים קץ לשיתוק הנוכחי בכל הנוגע לאדמות אלה, שממנו לא צומחת תועלת לשום צד מן הצדדים הנוגעים בדבר. הייתי אפוא מקיים את פסק הדין, כפי שניתן בערעור...”

בעמוד 3 של פרוטוקול הדיון בבית המשפט העליון נאמר כי בפסק הדין שהוא נשוא הדיונים הנוספים בפני בית המשפט העליון, שניתן על ידי בית המשפט המחוזי, הוסבר כי הרישום של האדמות הללו יוצא דופן, מעין “שעטנז” בין רישום לפי סעיף 29א לפקודת הסדר זכויות המקרקעין אשר הן ברישום אדמות מתרוכה, ובין סעיף 29 – רישום זכויות בשם המדינה, כאשר לא הוכחה תביעתו של אחר: בסעיף 29א נלקחת הנוסחה שהנציב העליון נרשם כנאמן, אך מאחר שאותה שעה לא היה קיים בכפר יפיע גוף משפטי שהיה כשיר לייצגו ולהחזיק במקרקעין בשמו, כנדרש בסיפא של אותו סעיף, נמצאה הדרך לרשום את הקניין בשם הנציב העליון כאילו לפי סעיף 29, תוך הרכבת סייג שהרישום הוא למען הכפר או בשמו – סייג שאינו תואם לא את סעיף 29א ולא את סעיף 29. למרות זאת לא נמצאה עילה לתקן את הרישום הפגום הזה – לא כבקשת המועצה המקומית ולא כבקשת המדינה.

המכשול העיקרי העומד בדרכה של המועצה המקומית הוא שסוג האדמות נרשם מירי וההוראות שבדין המאפשרות הקניית אדמות למועצה המקומית מכוח הדין מדברות על אדמות מתרוכה דווקא, ואילו סעיף 195 לצו המועצות המקומיות (א) החל גם על מועצה מקומית יפיע דן באדמות שבבעלותו ובהחזקתו של ועד שכונה. בית המשפט המשיך וקבע שאף מחוץ להוראות הללו אין למועצה המקומית עילה לרישום האדמות על שמה, על יסוד הרישום בהסדר הקרקעות, כי אין זהות בין הציבור הבלתי מוגדר “הכפר יפיע” לפי הרישום והמועצה המקומית יפיע כגוף משפטי. גם תביעת המדינה נדחתה אז כי גם היא לא גילתה עילה לשינוי הרישום.

התוצאה הסופית של פסק הדין הייתה כי פרט לשינוי שמדינת ישראל תבוא במקום הנציב העליון, אם היא תבקש זאת בדרך הקבועה בתקנות נכסי המדינה – מקרקעין 1952, נשאר הכול על מקומו במבוי הסתום אליו הגיעו הדברים, וכל אשר בית המשפט יכול היה לעשות למען בעלי הדין היה לחזור על עצת שופט בית המשפט המחוזי לנהל משא ומתן כדי להעניק למועצה המקומית את שטחי הקרקע החיוניים להבטחת צורכי תושביה.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל

בשנת 1984 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל החלטה שמספרה 273²¹ וכותרתה: "אדמות הנציב העליון לטובת כפר יפיע". בתוכן ההחלטה: "...בתוקף סמכותה לפי סעיף ... לחוק נכסי המדינה תשי"א... מאשרת המועצה למינהל מקרקעי ישראל לפעול להעברת שטח של 582 דונם למועצה המקומית יפיע. באשר למגרשי הבנייה שייווצרו משטח נוסף של 271 דונם שלגביו ויתרה המועצה המקומית יפיע על תביעותיה, מחליטה המועצה: המגרשים יוקצו לתושבי הכפר בחכירה לתקופה של 49 שנה ובתשלום של 40% דמי חכירה ראשוניים שייחשבו כ-80% מהערכת השמאי הממשלתי ליום ההקצאה בפועל..."

משום חוסר הסכמה של המועצה המקומית יפיע לא בוצעה החלטה זו עד היום.

מצב עניינים זה כפי שתואר להלן מצביע על הבעייתיות וכובד המשקל של נושא קרקעות הנציב העליון שעד היום לא נמצא לו פתרון גלובלי על אף פרק הזמן הארוך שעבר מאז העברת הבעלות של הקרקע מהנציב העליון לחזקת מדינת ישראל.

מקרה הכפר מע'אר

בשנת 1989 נידון במועצת מקרקעי ישראל מקרה הכפר מע'אר, גם בו היה עיקר הבעיה היה רישום אדמות הנציב העליון לטובת אנשי הכפר.

החלטת המועצה דאז:

"...בתוקף סמכותה לפי סעיף 5(ב) לחוק נכסי המדינה תשי"א-1951, מאשרת מועצת מקרקעי ישראל לפעול להעברת שטח של כ-349 דונם למועצה המקומית מע'אר, זאת תמורת הסכמת המועצה המקומית למחיקת ההערה "הנציב העליון לטובת אנשי הכפר" בכ-289 דונם.

21 בבית המשפט העליון, ד"נ, 76/10, 76/13, ראה נספח "ד" בסוף העבודה.

החלטה זו אושרה על ידי הועדה לקרקע עירונית ביום 22.5.89 על פי סמכות שניתנה לה על ידי מליאת המועצה בישיבתה מיום 14.3.89.

אנו רואים כאן החלטה שבהסכמה, לאחר מו"מ בין הכפר לבין מינהל מקרקעי ישראל לפיה ניתנה לכפר זה חלקת אדמה גדולה יותר מזו שבגינה נרשמה ההערה "...לטובת". המדינה העדיפה לפצות את הכפר ב"בונוס" מסוים ולו למחוק את ההערה האמורה ברישום המקרקעין.²²

סיכום ומסקנות

הממשל הישראלי "ירש" מהשלטון המנדטורי הבריטי מערכת הסדר מקרקעין שהשלטון הבריטי בארץ ישראל טיפל בה בקפידה. במסגרת הסדרי רישום המקרקעין טיפל הממשל הבריטי בקרקעות שלא היו בבעלות פרטית בדקדקנות די מרובה וכל הקרקעות הציבוריות האמורות נרשמו על ידו לנאמנות "הנציב העליון" שהיה למעשה נציגה הרשמי של הממשלה הבריטית ובכך שימש למעשה בתפקיד "המדינה".

בהתאם למדיניות שנהגה בארץ ישראל המנדטורית כל אדמות מולק ומירי ללא יורשים היו שייכות למדינה וכך גם היו אדמות המוואת (אדמות לא מעובדות שלא נעשה בהן כל שימוש). באדמות המוואת לא התקיימה פרצלציה ובהן דווקא לא התקיימו רישומים מסודרים.

היות ועניינו של השלטון המנדטורי בקרקע היה בעיקר בדאגה לענייני הציבור, לשמירה על שטחים ציבוריים ולטיפוחם של מפעלים בעלי משמעות לאומית שישרתו את מטרות השלטון הבריטי בארץ ישראל, נרשמו קרקעות הציבור בהסדרי הקרקעות על שם "הנציב העליון הבריטי". רישומים אלה נחלקו לקטגוריות אפשריות כדלקמן:

22 מועצת מקרקעי ישראל, החלטה 273 מיום 17.1.1984.

- א. רישום על שם הנציב העליון בלבד, שהוא רישום שייעודו בעלות מלאה של "המדינה" (השלטון המנדטורי).
- ב. שני סוגי רישום נוספים שנבעו מפעילות השלטון הבריטי שעיקרם היה, כנראה, הבטחת זכויותיהם בקרקע של תושבים ערביים מוגדרים כשטחי ארץ ישראל, כאלה שלא היו מוגדרים במסגרת כפרית מאורגנת או בכל מסגרת מאורגנת אחרת רשמית. זאת, היות ובתקופה ההיא לא היה מקובל קיומן של רשויות מוניציפאליות כפי שאנו מכירים אותן כיום. סוגי הרישום האלה היו:
- רישום על שם הנציב העליון כ"נאמן" לקרקע, תוך הדגש כי הרישום הוא "לטובת" גוף מסוים, בדרך כלל כפר או יישוב, עובדה שנרשמה ב"הערת אזהרה".
 - רישום על שם הנציב העליון כ"נאמן" לקרקע, תוך הדגש כי הרישום הוא לטובת "תושבי" כפר מסוים.

החוקים המנדטוריים ובהם הסדרי רישום הקרקעות ואף הרישומים עצמם "אומצו" על ידי מדינת ישראל עם הקמתה (בטרם חוקקה את חוקיה שלה) ובהם גם את הקרקעות שבגינן נרשמו הערות אזהרה מהסוג שהוזכר לעיל. מינהל מקרקעי ישראל, שהוא האורגן הממלכתי המנהל לפי חוק את קרקעות המדינה ואת קרקעות רשות הפיתוח, ועל פי אמנה שנחתמה בין מדינת ישראל לבין קרן קימת לישראל בשנת 1960 הוא מנהל אף את קרקעותיה של קרן קימת לישראל, בשיתוף עם משרד הפנים, השתדל במשך השנים לפתור את בעיית הערות האזהרה האלה על ידי הגעה לסיכומים עם כפרים ערביים בגינם נרשמו הערות כאלה. לעיתים עלה הדבר בידו (כבמקרה כפר מע'אר) ולעיתים לא עלה הדבר בידו (כבמקרה כפר יפיע, המצוי כיום בעיצומה של חקירה במסגרת ועדה לגבולות אשר מונתה על ידי שר הפנים ואשר מתמודדת עם בעיה זו של יישום נשוא הרישום ומחיקתה של הערת האזהרה).

הפתרון לבעיה הזו מצריך כיום יתר תשומת לב בעיקר בשל כך שהאוכלוסייה הערבית צומחת בקצב מהיר ביותר ובאותה העת עתודות הקרקע העומדות לרשות אוכלוסייה זו הולכות ומצטמצמות וקשה להן כיום ליתן מענה לצרכיה ההולכים וגדלים של אוכלוסייה זו. אין הפתרון לבעיה זו נתון בסוגיה בה עוסקת עבודה זו, אלא ביישום נכון ומהיר של המהות הקרקעית הנובעת מתרגום הרישום האמור "לטובת תושבי הכפר" כאשר הוא קיים.