

הרב יהודה זולדן, מלכות יהודה וישראל, מרכז שפירא תשס"ב, סימן ו, עמ' 108-99

דינא דמלכותא דינא

תוקפו ההלכתי של חוק ההסדרים

במיגזר החקלאי משפחתי (תשנ"ב - 1992)

מבוא

א. האם הכלל דינא דמלכותא דינא חל על מלך ישראל?

ב. הכל שווים בפני החוק

ג. בידי בעלי החוב נותר רכוש שניתן לממשו

ד. היכולת להעביר ממון ולא רק להפקיע ותחולת חוק למפרע

סיכום

מבוא

בעקבות משבר כלכלי חמור אליו נקלע המגזר החקלאי, חוקקה הכנסת את חוק ההסדרים במגזר החקלאי משפחתי (תשנ"ב-1992), ולאחריו הוסיפה כללים לקביעת כושר ההחזר של גורם חקלאי (תשנ"ב-1994), (להלן - חוק ההסדרים). מטרת חוק זה לקבוע נורמות וכללים לפריסת החובות או אף מחיקתם, של גופים שונים הקשורים למגזר החקלאי.

בפני בית הדין לממונות בחוף עזה¹, נדון מקרה בו גוף חקלאי שיתופי הצטרף להסדר זה, ולאחר בדיקת המשקם שמונה לכך על ידי המדינה, הגיע המשקם למסקנה שאין לאותו גוף חקלאי שיתופי כל יכולת להחזיר את חובותיו, והורה לנושים למחוק את החוב של אותו גוף כלפיהם ולבטל את תביעתם. אחד הנושים הגיש תביעה לבית הדין לממונות, בו הוא דורש מאותו גוף חקלאי להחזיר את החוב למרות הוראת המשקם, מאחר שחוק ההסדרים ויישומו, סותר את ההלכה מהנימוקים הבאים:

א. אם תוקפו של החוק הוא מכח הכלל התלמודי "דינא דמלכותא דינא" - אזי דין זה חל רק על מלך נכרי ולא על מלך ישראל.

ב. גם אם כלל זה חל על מלך ישראל - זה רק כשהחוק חל על כולם ובשווה, ואילו כאן החוק מפלה לטובה את המיגזר החקלאי ומפלה לרעה את נושיהם.

ג. לפי חוק ההסדרים נותר בידי בעלי החוב רכוש רב, כגון בתים ששייכים לנתבעים. לו הם היו מממשים רכוש זה, אזי היו יכולים לפרוע חלק גדול יותר מחובותיהם, וכפי שבעל חוב צריך לעשות על פי דין תורה.

ד. גם לפי הלכות דינא דמלכותא דינא, הסמכות היא רק להפקיע ממון אך לא להעביר ממון מזה לזה. משמעות חוק ההסדרים הוא שכסף שהיה אמור להגיע לנושים נותר בידי בעלי החוב, וזה כהעברת כסף מזה לזה.

ה. חוק מכח דינא דמלכותא דינא לא יכול לחול למפרע, אלא מכאן ולהבא.

בית הדין לממונות, דחה למעשה את כל טענות התובעים, לאחר דיון בשאלות שהוצגו לעיל.

א. האם הכלל דינא דמלכותא דינא חל על מלך ישראל?

בשאלה זו דנו רבים. נסכם בקצרה את הנאמר בסוגיה זו. בנדירים כח, א נאמר:

¹ יסודו של מאמר זה, בדיון תורה שנידון בבית הדין לממונות של המועצה הדתית חוף עזה - גוש קטיף. בדיון זה ישבו גם: הרב יגאל קמינצקי, הרב האזורי חוף עזה, והרב נסים מזרחי, רב מושב גן אור.

אמר שמואל: דינא דמלכותא דינא.

הר"ן שם בשם התוספות, כותב שדין זה חל דווקא במלכי אומות העולם מפני שהארץ שלו ויכול לומר להם אם לא תעשו מצותי אגרש אתכם מן הארץ, אבל במלכי ישראל לא, לפי שארץ ישראל כל ישראל שותפין בה. כך מופיע גם בשם ר"ת בשו"ת בעלי התוספות יב, וכ"כ בשם התוס' באור זרוע לב"ק תמז, ובשו"ת הריב"ש החדשות ט. כתוס' סוברים גם השטמ"ק והנימוקי יוסף בנדרים שם, הכותב שכך סוברים רוב המפרשים, וכן הרשב"א שם, המוסיף על זה: בגמ' בסנהדרין כ, ב מובא שלא נאמרה פרשת המלך אלא ליראם ולבהלם. ומדוע לא אמרו מצד דינא דמלכותא דינא? מכאן שרק במלכי האומות שייך דין זה.

אך הריב"א שם לומד שדינא דמלכותא דינא שייך גם במלכי ישראל. פרשת המלך בספר שמואל א, ח משמשת בסיס לכך. גם הרמב"ם בפהמ"ש לנדרים פ"ג מ"ה כותב שאין הפרש בין מלך ישראל ולמלך נכרי לענין דינא דמלכותא דינא, וכך פסק הרמב"ם גם בהל' גזלה ואבידה ה, יא, ובהל' מלכים ד, א, וכך פירושו ברדב"ז ובמגדל עז שם. כך פסק גם המאירי בנדרים שם ובבא קמא קיג, ב ובעקבותיהם הטור והשולחן ערוך חו"מ שסט, ו.

נעיר שהר"ן המביא את דברי התוס' בנדרים כח, א שאין דינא דמלכותא דינא במלך ישראל, כותב בחידושו לב"ב נה, א בדומה לריב"א בנדרים שם החולק על התוס', וכן בשו"ת חתם סופר חו"מ מד כותב, שדברי התוס' הם רק על מסים שמטיל המלך בעל כורחם, אך בנימוסים ומנהגות, דינא דמלכותא דינא חל גם על מלך ישראל. גם הרשב"א בחידושו לנדרים שם מביא את דברי התוס', אך בחידושו לב"ב שם כותב כריב"א, וכך פסק גם בשו"ת הרשב"א ב סי' קלד.

בנוסף לכך גם הסוברים שאין דינא דמלכותא דינא חל במלך ישראל, אין כוונתם שלמלך מישראל אין סמכות לחוקק חוקים, שהרי אם כן במה כוחו של המלך? אלא כוונתם לומר שמקור הסמכות של מלך ישראל הוא מכח פרשת המלך שבתורה, והוא מחוייב בדברים נוספים שמלך גוי אינו חייב בהם. כמו כן יש לדון על סברת הר"ן עצמו, שהרי כיום ברוב מדינות העולם הקרקע היא איננה בבעלותו הפרטית של המלך, ואין מדובר אף על שלטון פיאודלי, ואם כן מה מקור הסמכות של שלטון באומות העולם כיום? בקרב הפוסקים מקובל שבמקום שהרמב"ם והשולחן ערוך פסקו כאחד בדבר מסויים, על אף שהם חולקים על ראשונים אחרים, הלכה כמותם. כך כתבו בשו"ת הלק"ט קפב, בשו"ת גינת ורדים חו"מ כלל ה טז ויז, בברכי יוסף חו"מ כב ס"ק כז-כח ופוסקים נוספים.

ואכן, מאז תקומת מדינת ישראל מקובל לפסוק כשיטת הרמב"ם והשו"ע, שדינא דמלכותא דינא חל גם במדינת ישראל, וחוקיו ותקנותיו של השלטון במדינת ישראל שנחקקים בכנסת, תקפים מבחינה הלכתית³.

² דן בכך הרב זלמן קורן, ממלכת כהנים וגוי קדוש עמ' 193-196.

³ כך פסקו במסקנת הדין שבפסד"ר ה' עמ' 281-285, בפסד"ר ו' עמ' 315, ובפסד"ר ו' עמ' 376 ועוד. כך גם: הרב עובדיה הדיה, שו"ת ישכיל עבדי חלק ו' סי' כח, ובצומת התורה והמדינה א' עמ' 30-32; הרב שמואל הכהן וינגרטן, בצומת התורה והמדינה א' עמ' 71-73; הרב שלמה זלמן אויערבך, מעדני ארץ כ ס"ק יא; הרב אליעזר וולדינברג, שו"ת ציץ אליעזר ה' סי' ל; הרב עובדיה יוסף, שו"ת יחווה דעת ה' סי' סג; הרב עזרא בצרי, דיני ממונות ד' עמ' סב; הרב שלמה דיכובסקי, תחומין יח עמ' 19-20, ועוד. אמנם הרב יצחק ויס, שו"ת מנחת יצחק ז' סי' קלח הסתפק בדבר, אך כאמור, רוב פוסקי דורנו פסקו שדינא דמלכותא דינא חל גם במדינת ישראל. סיכום נרחב בסוגיה זו, ראה: פרופ' שמואל שילה, דינא דמלכותא דינא עמ' 77-81, 99-108; פרופ' נחום רקובר, שלטון החוק בישראל עמ' 66-68; כתר - מחקרים בכלכלה ומשפט על פי ההלכה עמ' 339-385; פרופ' אליאב שוחטמן, שנתון המשפט העברי טז-יז עמ' 417 ואילך; פרופ' יעקב בלידשטיין, דיני ישראל 13-14 עמ' כא-מב.

ב. הכל שווים בפני החוק

הכלל שהכל שווים בפני החוק גם במסגרת דינא דמלכותא דינא, מופיע אצל הר"י מגאש בבבא בתרא נד, ב: "דאמרין דינא דמלכותא דינא, כיון דאכולה מדינתא הוא דקא רמי ליה". כך פסק גם הרמב"ם בהל' גזילה ואבידה ה, יד:

כללו של דבר, כל דין שיחוקק אותו המלך לכל, ולא יהיה לאדם אחד בפני עצמו - אינו גזל. וכל שיקח מאיש זה בלבד שלא כדת הידועה לכל, אלא חמס את זה - הרי זה גזל. גם במקומות אחרים מקפיד הרמב"ם להדגיש שחוקי המלך הם על הכל, ולא כנגד מישהו מסוים. בהל' גזילה ואבידה שם יב, טו; בהל' עבדים ט, ד; בהל' מלוה ולוה ה, יז ובהל' חובל ומזיק ח, ו. כך כתבו ראשונים נוספים כמו הרא"ש בנדרים כח, א ובשטמ"ק שם; האור זרוע לבבא קמא סי' תמז; המאירי לבבא בתרא נה, א; שו"ת הריב"ש קצז; שו"ת התשב"ץ א' קנח ופוסקים נוספים, וכך פסק גם השו"ע בחו"מ שסט, יד.

אך נראה שאין דין זה שייך לסוגיה בה אנו דנים. כוונת דין זה לומר שאם המלך הפלה בכוונה שלילית, משרירות לב או מחמת רשעות, מישהו או קבוצה מסוימת - אז אין תוקף לחוק המלך ואין דיניו דין. זו כוונת הרמב"ם באמרו: "וכל שיקח מאיש זה בלבד שלא כדת הידועה לכל אלא חמס את זה". אך בסוגיה בה אנו דנים, החוק אמנם פוגע בנושים שהרי הם יפסידו חלק מכספם, אך מטרת החוק לא היתה לפגוע בנושים ולהרע להם, אלא למנוע התמוטטות המשק החקלאי כולו בארץ, ויש בזה תקנה כללית לטובת כל תושבי המדינה. אין ספק שבסיטואציה שכזו יש מישהו או אף רבים שנפגעים כתוצאה מהחוק, אך בפני המחוקק עמד שיקול דעת רחב יותר, שעניינו הצלת כלל המערכת החקלאית-כלכלית של המדינה גם במחיר פגיעה בנושים.

דבר זה עולה גם מדברי הגמ' בבבא קמא קיג, ב שם נאמר:

אמר שמואל: דינא דמלכותא דינא. אמר רבא: תדע, דקטלי דיקלי וגשרי גשורי, ועברינן עלייהו.

דהיינו, שהמלך יכול להפקיע רכוש פרטי לטובת הכלל. מסמכותו למשל לקחת עצים מאנשים פרטיים ולבנות מהם גשרים לטובת הכלל. כך מנסח זאת להלכה הרמב"ם בהל' גזילה ואבידה ה, יז:

מלך שכרת אילנות של בעלי בתים ועושה מהן גשר, מותר לעבור עליו. וכן אם הרס בתים ועשאן דרך או חומה, מותר ליהנות בה, וכן כל כיוצא בזה - שדין המלך דין.

כך פסק גם בשו"ע חו"מ שסט, ב. גם כאן ניתן לכאורה לראות בסמכות זו הפלייה, ויכולים כל בעלי הדקלים למשל, לראות עצמם כנפגעים, שהרי החוק פוגע רק במי שהוא בעל עצים מתאימים מהם ניתן לבנות גשרים, ואין ספק שהם ניזוקים יותר מאשר אחרים. גם אם שם הם יפוצו על הנזק וההפסד שנגרם להם (דבר שהרמב"ם לא מזכיר בהל' גזילה ואבידה שם אלא בהל' מלכים ד, ו), עדיין אין הכרח שהדבר לרצונם ובהסכמתם. על אף כל זאת ברור שאם המלך לוקח רכוש פרטי של סקטור מסוים לטובת הכלל, אין זה הפלייה, מאחר שהחוק הוא לטובת הכלל גם כשיש מישהו או אף רבים שנפגעים כתוצאה מכך⁴.

כך גם לגבי חוק ההסדרים, הפוגע בנושים שהרי כספם לא יוחזר להם במלואו, אך אין הוא נחשב לחוק מפלה, מאחר שהוא חוקק לטובת כלל תושבי המדינה, והוא לא חוקק על מנת לפגוע בנושים בדוקא.

⁴ עוד בענין זה: הרב יעקב אריאל, הרב יהונתן בלס והרב דב ליאור, התורה והארץ, חלק ה' עמ' 269-297; הרב יעקב אריאל, שו"ת באהלה של תורה חלק א' עמ' 112-113.

ג. בידי בעלי החוב נותר רכוש שניתן לממשו

לפי דין תורה בעל חוב צריך לשלם כמעט מכל רכושו, אם כי משאירים לו אפשרות לקיים אורח חיים מינימלי וסביר על מנת שיוכל להמשיך ולתפקד. הרמב"ם בהל' מלוה ולוה א, ד-ז וב, א דן בתשלומי החוב על ידי הלווה וסדרי העדיפות במימוש נכסיו-מטלטליו וקרקעותיו, ובעקבותיו גם בשו"ע חו"מ צז, כג. דבריהם מבוססים על דברי הגמ' בבבא מציעא קיד, א "מסדרים ללווה".

מבלי להכנס לפרטי הדינים וההלכות שם, נראה שיש להבחין הבחנה עקרונית בין הדינים האמורים שם לבין הסוגיה בה אנו דנים. הדינים שם עוסקים בהסדרת חובות שבין בעלי חובות פרטיים, וללא כל קשר לדינא דמלכותא דינא, ולתקנה שנועדה לטובת הכלל, ואילו אנו עוסקים בהסדר חובות במסגרת חוק שחוקק לטובת כלל תושבי המדינה.

גם בחוק ההסדרים, יש פירוט אלו נכסים מותר ואפשר לממש ואלו לא, ומהם סדרי העדיפות במימושם (סעיף 20-24). כוונת המחוקק היתה ליצור מצב שחלק מסויים מהחובות יוחזרו לנושים, ובמקביל לאפשר את המשך קיומו של המגזר החקלאי, והתאוששותו מהמשבר שפקד אותו, ושהיה עלול להרוס את כל המערכת החקלאית-כלכלית במדינה. רוח החוק דומה לעקרונות שקבעו חז"ל בהסדר חובות שבין בעלי חוב פרטיים, ומאחר שכאן מדובר על תקנה כללית לטובת בני המדינה, יש לחוק תוקף מכח דינא דמלכותא דינא. יש לראות במושבים ובקיבוצים שנקלעו למשבר זה, פושטי רגל. במקרים רגילים של פשיטת רגל מקובל שבית המשפט ממנה נאמן או כונס נכסים, ולכל אחד מהנושים מוחזר חלק יחסי מהחוב, בהתאם לקריטריונים מסויימים. על בעל החוב מוטלים הגבלות נוספות, ומכאן ולהבא הוא נפטר מכל חובותיו. במקרה דנן חוקק חוק מיוחד על ידי הכנסת, המסדיר את חובותיהם של אנשי המגזר החקלאי, ולא הסתפקו כאן בהלכות הרגילות של פושט רגל, בשל מורכבות הבעיה ובשל היות הדבר נוגע לכלל תושבי המדינה.

השאלה שיש לדון בה היא, מה מעמדו של פושט רגל על פי ההלכה? באופן כללי בעל חוב מצווה להחזיר את חובו לנושה, וכדברי הגמ' בכתובות פו, א: "פריעת בעל חוב מצוה... וכופין אותו עד שתצא נפשו". הראשונים שם נחלקו מאיזה פסוק בתורה לומדים זאת, והאם זו חובה מהתורה או מדרבנן, אך ברור שעל בעל החוב להשיב את הכסף ללווה. כך כתב הרמב"ם בהל' מלוה ולוה א, ג והשו"ע חו"מ צז, טו.⁵

בדיני ממונות ישנו כלל "מנהג מבטל הלכה" (ירושלמי ב"מ פ"ז ה"א). מנהג הסוחרים תקף על פי ההלכה בתחומים רבים, כדברי הרמ"א בשו"ע חו"מ שלג, א, וכך גם בענין פשיטת רגל. כך כתב בשו"ת מהרש"ך ח"ב קיח, וח"ג סב, והובאו דבריו בחידושי רעק"א בחו"מ יב ס"ק יד, ובברכי יוסף שם ס"ק יד ובפתחי תשובה שם, ועוד פוסקים נוספים שהתייחסו לשאלת פושט הרגל. אמנם בשו"ת תרשיש שהם סא, כתב בשם מסגרת השולחן, שהעתיק מפנקס ועד ארבע ארצות, שיכול המלוה לתבוע אחר כך מהמותר, אך נראה שזה אמור כשברור שלבעל החוב יש נכסים ורכוש שיכול לשלם, אך במידה ואין לו, הרי זה כמחילה.⁶

⁵ בענין זה האריך הרב שמעון מלכה, משפטי שמעון - הלואה לאור ההלכה חלק א' עמ' רג-רכא; דברי משפט חלק ג' עמ' קעו-קפו, וחלק ז' עמ' שב-שז.

⁶ אודות פושט רגל, ראה: הרב מנשה קליין, שו"ת משנה הלכות ו, רעז; הרב יעקב ישעיה בלוי, פתחי חושן חלק א' פרק ב סע' כו. בספר חוק לישראל מאת פרופ' אברהם שיינפלד בעריכת פרופ' נחום רקובר עמ' 99-100 כתב: "ענין פשיטת רגל הוא זר ורחוק מן ההלכה, וכוחו יכול להיות רק מצד המנהג". יש להעיר שגם במקורות שציין שם מובא שיש תוקף לדיני פשיטת רגל גם מכח דינא דמלכותא דינא, וגם אם יש לדבר תוקף "רק מצד המנהג", הרי זה דבר שהוא לא זר מההלכה. עוד עסק בענין פשיטת רגל על פי ההלכה הד"ר שילם ורהפטיג בספרו דיני המסחר במשפט העברי (בסופו).

אלא שאצלנו יש ענין נוסף ואין לראות זאת רק מחמת מנהג הסוחרים, אלא גם מכח הענין, שכאן זוהי תקנה שנועדה לטובת בני המדינה כולה. כך כתב הרמ"א בשו"ע חו"מ שסט, יא:
דלא אמרינן דינא דמלכותא דינא אלא בדבר שיש בו הנאה למלך, או שהוא תקנה לטובת בני המדינה.

מקור דברי הרמ"א הוא בשו"ת הרשב"א המיוחסות לרמב"ן סי' כב (להלן נביא את דבריו בשלמותם). וכך נקט גם בים של שלמה בגיטין פרק א כב: "כל החוקים והנימוסים שעושים לקיום המדינה שלא תהרס, הכל הוא בכלל דינא דמלכותא דינא". כך גם בדבריו בבבא קמא פרק ו' יד. כך כתבו פוסקים נוספים.

אמנם הש"ך בשו"ע חו"מ עג ס"ק לט לא קיבל את דברי הרמ"א שמבוססים על תשובות הרשב"א, ושאל על כך, שלפי זה אפשר לומר שכל דיני המדינה בין אדם לחברו, באים להסדיר תקנות לטובת בני המדינה, ואז ייבטלו דיני התורה? אלא: "אפילו לשאר פוסקים דסוברים דאמרינן דינא דמלכותא דינא בכל דבר, הינו דווקא מה שאינו נוגד דין תורתנו, אלא שאינו מפורש אצלנו". ואם כן לפי דבריו, רק במקרה שיש חסר בהלכה (=לאקונה), אזי יש לאמץ את חוקי המדינה. האחרונים דנו בדברי הש"ך, ויש שקבלו את פסיקתו, כמו בשו"ת השיב משה חו"מ צג, ובשו"ת חלקת יעקב חו"מ לב, אך רוב האחרונים לא קיבלו את דבריו.⁷

במקרה דנן הצטרפו שני מרכיבים. זהו מנהג הסוחרים, שכאמור תקף מבחינת ההלכה, ובנוסף לכך בשל מורכבות הענין, חוקק חוק מיוחד שמסדיר אותו, ולא מסתפקים כאן בחוקים ובתקנות הרגילות של פושטי רגל. חוק זה נותן תוקף לדבר גם מצד דינא דמלכותא דינא.

בשו"ת אגרות משה חו"מ ח"ב סב, דן במקרה שקשור לנדוננו. נושא התשובה הוא "בענין חברה שפשטה את הרגל, וקדם אחד וגבה שלא על פי דינא דמלכותא". מבלי להתייחס לגופה של השאלה שהר"מ פיינשטיין דן שם, אלא רק במה שנוגע לתוקף הדינים והמשפטים של פושט רגל, כותב שם:

דינים שקבעה המלוכה, לאם אחד ירד מנכסיו, ואין בכוחו לנהל עסק שלו, שקוראין פשיטת רגל, והוא בעל חוב להרבה אנשים, שימנו ועד של ג' אנשים לחלק המעות בעין, וכל הנכסים לכל בעל חוב לפי סך המעות שחייבים לו, ואסור לשום בעל חוב לתפוס בעצמו - הוא מהדינים שנוגע לכל אנשי המדינה וממילא הוי בזה לפסק הרמ"א דינא דמלכותא.

אצלנו מדובר לא רק על הדינים הרגילים שקבעה המלוכה לענין פושט רגל, אלא על חוק מיוחד שחוקק לצורך הענין, ובודאי שכאן תקף הכלל של דינא דמלכותא דינא. בשו"ת ציץ אלעזר חלק ה' ל עוסק בחוק שחוקק על ידי הכנסת בענייני שכירות, שנראה כנוגד דין תורה, ובסוף התשובה כותב:

עוד זאת בכגון הנהוג באופן קבלת ההחלטות בכנסת, עדיפא קבלת החוקים ותקפם עוד יותר משאר דוכתא של דינא דמלכותא דינא. כי הרי החוקים מתקבלים אחרי הצבעת ההסכמה עליהם על ידי רוב חברי הכנסת, וכידוע חברי הכנסת המה נבחרים שנבחרו על ידי רובו ככולו של הציבור בארץ, ונבחרו לשם עניינים כאלה בעמידה על המשמר לטובת אנשי המדינה ולטובת האינטרסים של בוחריהם, ואם כן הרי כל חוק המתקבל על ידי החלטת רובם, נחשב זה כמתקבל ברצון על ידי קהל שולחיהם הבוחרים, וכל בכהאי גוונא

⁷ סיכום דבריהם: פרופ' שמואל שילה, דינא דמלכותא דינא עמ' 147-157.

דהוּוּ כסברו וקבלו ובודאי יודו כו"ע שמהני דבר ההסכמה לכך, גם כשזה נגד דין תורה, ונחשב דמחלו זה לזה זכותם שמגיע להם דין תורה⁸.

ד. היכולת להעביר ממון ולא רק להפקיע ותחולת חוק למפרע

הראשונים נחלקו בשאלה מה הבסיס ההלכתי לדינא דמלכותא דינא. אחת הדעות היא שבסיס דינא דמלכותא דינא הוא מכח הפקר בית דין הפקר. כך כותב בשו"ת בעלי התוס' סי' יב בשם ר"ת: "דהפקיעו חכמים ממון במנהג המלכות כדרך שהפקיעו מפני תקנת המינים, ומפני תיקון העולם ומפני דרכי שלום...". כך גם בשו"ת חכמי פרובנצ'יא (עמ' 427 מהדורת סופר):

דכי היכי דאמור רבנן הפקר בית דין הפקר בהנהו מילי דחזו לאפקורי ממונא, הכי נמי אמרו הפקר מלכא הפקר, כאילו הוא הפקר בית דין, ושרי לאשתמושי בההוא ממונא דמפקר.

גם רבינו יונה בב"ב נה, א (בד"ה עלה בדינו) כותב: "והפקעת מלך הרי הוא כענין הפקר בית דין". הוא חוזר על כך גם שם נד, ב בד"ה ומי אמר, ושם ק, א בשטמ"ק בשם רבינו יונה. בחידושי לסנהדרין ה, א כותב שגם ריש גלותא כוחו מטעם הפקר בית דין. כך כותב גם רש"י שם ד"ה שבט. הסוגיה העוסקת ב"הפקר בית דין הפקר" היא בגיטין לו, ב וביבמות פט, ב. ר' יצחק לומד זאת מהפסוק: "וכל אשר לא יבוא לשלושת הימים כעצת הזקנים והשרים יחרם כל רכשו, והוא ייבדל מקהל הגולה" (עזרא י, ח). ר' אלעזר לומד זאת מהפסוק: "אלה הנחלות אשר נחלו אלעזר הכהן ויהושע בן נון וראשי האבות" (יהושע יט, נא). וכי מה ענין ראשים אצל אבות? לומר לך מה אבות מנחילים את בניהם כל מה שירצו, אף ראשים מנחילין העם כל מה שירצו. מה ההבדל בין שני מקורות הלימוד? הרשב"א בגיטין שם כותב שמהפסוק בעזרא ניתן ללמוד שכל כוחם של בית דין הוא להפקיע ממון לטובת בית הדין, ואילו מהפסוק ביהושע ניתן ללמוד שלא רק שניתן להפקיע, אלא גם ניתן להפקיע ולהעביר ממון מזה לזה. כך מסביר גם בים של שלמה ביבמות פ"י יט.

לגבי הפקר בית דין כותב הרמב"ם בהל' סנהדרין כד, ו שיש לדיין להפקיר ממון שיש לו בעלים, ומקורו מהפסוק בעזרא. מכאן שסמכות בית הדין לדעתו היא רק להפקיע ממון כעונש, אך לא להעביר מזה לזה. את דברי הרמב"ם הללו פסק הרמ"א בשו"ע חו"מ ב, א, אך בפתחי תשובה שם מביא בשם הברכי יוסף בקונטרס אחרון אות ג, שכתב בשם ספר דברי אמת שיש בסמכות בית הדין אף להעביר ממון מזה לזה.

בדבר אברהם ח"א א, ה מאריך לדון בענין זה, ולפי דבריו גם כוחו של בית דין להפקיע ממון הוא לא מכח היותם בית דין, אלא מכוח שררה וממשלה. גם הוא מציין שמהפסוק ביהושע ניתן ללמוד רק על יכולת בית הדין להפקיע מהבעלים, ולא על כוחם להעביר הלאה, אלא שאצל מלך שיונק את כוחו מדינא דמלכותא דינא, יכולת העברת הממון מזה לזה נלמדת מהסמכות והתוקף של מלך לכבוש כיבושי מלחמה, ובמסגרת זו ניתן להעביר ממון ורכוש מזה לזה. בסוגיית תוקף כיבושי מלחמה עוסקת הגמ' בגיטין לח, א ומסקנתה לפי חלק משיטות הראשונים שמלך הוא הבעלים להפקיר ולתת למי שירצה, וכדברי הרמב"ם בהל' מלכים ד, ט-י.

⁸ גם בשו"ת דובב מישרים סי' עז כתב שבדבר הנוגע לטובת הכלל אומרים דינא דמלכותא דינא. וע"ע גם בשו"ת אמרי יושר ב' קנב, סי' ב; הרב חיים דוד הלוי, שו"ת עשה לך רב ב' סי' סח. בענין חוק הגנת הדייר שהתקבל בפסיקת בית הדין הרבני עיין: פסיקת בתי הדין הרבניים והחוקיים, בעריכת הרב דב כץ עמ' 37-57. יש לראות גם בחוק ההסדרים את אותו עקרון, שזהו תקנה לטובת הכלל. דברים דומים העוסקים בחוק "הלכת שיתוף" כתב גם הרב שלמה דיכובסקי, תחומין יח עמ' 18-31. חוק זה עוסק בחלוקה שווה בין בני זוג במקרה של גירושין, שלא כמקובל בהלכה. הוא רואה בחוק זה תקנה לטובת הכלל ונותן לה תוקף על פי ההלכה מהנימוקים שציינו לעיל. אמנם הרב אברהם שרמן שם עמ' 32-40, חלק עליו בהערכה זו. וע"ע בענין זה הרב צבי יהודה בן יעקב, שו"ת משפטיך ליעקב א' סי' כו.

מלבד זאת לא ייגרע כוחו של השלטון מכח תקנת הציבור והסכמתם, שבכוחם גם כן להפקיע ממון ולהעביר מזה לזה אם הדבר לתועלת הכלל. כך מופיע בשו"ת הגאונים שערי צדק ח"ד שער ד' טז:

כל מקרה שיקרה לבני המדינה וכולם שוין בו, ותקנה הוא להם וצריכים לו, כופין זה את זה לאותו דבר, והסכמת הזקנים נוהגת בם, וכל בני המדינה נכנסים תחתיהם, כענין שנאמר: "וכל אשר לא יבוא לשלושת הימים כעצת הזקנים והשרים יחרם כל רכושו, והוא יבדל מקהל הגולה" (עזרא י, ח). ואמרו רבותינו (בבא בתרא ח, ב): רשאיין בני העיר להתנות על השערים ולהתנות על המידות על שכר הפועלים ולהסיע על קיצתן.

גם לביסוס דינא דמלכותא דינא מכח הסכמת הציבור וכשיטת הרשב"ם בב"ב נד, ב יש לומר שהסכמת בני המדינה על עצם השלטון ועל החוקים והתקנות, הרי זה כאילו השתתפו בני המדינה בחקיקת החוקים, וכל מי שמוציאים ממנו ממון על פי חוקים אלו הרי זה כאילו נתן ומחל מדעתו. כך כתב הרב שאול ישראלי בצומת התורה והמדינה א' עמ' 60.

דברים אלו עונים גם על הטענה שאין בכוחו של חוק מכח דינא דמלכותא דינא לחול למפרע אלא מכאן ולהבא. מהותו ויסודו של חוק שחוקק מכח דינא דמלכותא דינא, הוא בחוק ותקנה שהיא לטובת כלל הציבור, גם אם יש מישהו או קבוצה שהחוק לא נוח לו, או אף אם נגרם לו הפסדים או נזק כלשהו אחר. השיקול הוא שטובת הכלל גוברת על טובתו של היחיד או היחידים. תוכנו של חוק ההסדרים הוא הפקעת חובות. ברור הוא שבעת יצירת החובות, שבאו כתוצאה מהלוואות, עבודות שתמורתן לא שולמה וכדומה, היתה הנחה ודאית שבעלי החוב יפרעו את חובם - אלא שבשל הסתבכות של כלל המשק החקלאי הוצרך המחוקק להתערב, כדי שהמערכת החקלאית לא תקרוס לגמרי. במקרה זה משמעות החוק היא התערבות בדבר שנעשה מספר שנים עוד לפני שהחוק חוקק, מפני שזו הדרך להציל את כל המשק החקלאי. מאחר שיש בכוחו של חוק מכח דינא דמלכותא דינא להפקיע חובות ואף להעבירם מזה לזה, הרי שניתן אף לעשות כן אם הדבר הוא למפרע.

סיכום

א. חוקי מדינת ישראל שנחקקו בכנסת, ובכללם גם חוק ההסדרים במגזר החקלאי, תקפים מבחינה הלכתית מכח הכלל של "דינא דמלכותא דינא".

ב. חוק ההסדרים איננו נחשב לחוק מפלה, מאחר שהוא חוקק לטובת כלל תושבי המדינה, ולא על מנת לפגוע בנושים, על אף שבפועל הם מפסידים.

ג. חוק זה, שביסודו הוא דומה לפשיטת רגל, תקף על אף שהוא שונה מדיני "מסדרים ללווה" שבהלכה - בשל היותו מנהג הסוחרים ומכח דינא דמלכותא דינא, מאחר שזו תקנה לטובת בני המדינה כולה. בהוראות החוק כתוב במפורט אילו נכסים אפשר לממש ואלו לא.

ד. מסמכות השלטון ומכח דינא דמלכותא דינא להפקיע ממון, ואף להעביר ממון מזה לזה. ניתן לעשות כן אף למפרע.