

הרה"ג דוב ליאור שליט"א

סמכות הממשלה להפקעת אדמות לצורך סלילת כבישים

השאלה העומדת על הפרק היא האם מהתורה יש תוקף לממשלה להפקיע אדמות פרטיות לצורך רבים, או שמא יש בזה משום גזל ואסור לאנשים ישרים ליהנות מהפקעה זו.

כדי לענות על השאלה עלינו לראות באופן כללי מה הן הסמכויות אותן מעניקה תורת ישראל למערכת השלטון, וממילא נוכל למצוא גם פתרון לבעיה הספציפית הזאת.

מצאנו בתלמוד בכמה מקומות מאמרו של שמואל: "דינא דמלכותא דינא" (ב"ק קיג ע"ב), מאמר שמובא ללא חולקים וכן נפסק ברמב"ם (הלכות גזילה ואבידה פ"ה הי"א). הפסק מתייחס לסמכות המלך לעניין גביית מיסים, או לכריתת אילנות ובניית גשרים מאילנות אלו, וכן חוקים שהוא מחוקק במלכותו, שמי שעובר עליהם יוחרם רכושו. בכל אחד מהמצבים המתוארים לעיל אין האדם הנהנה מהם עובר על איסור גזל כיוון שדין המלך דין הוא.

ממה נובעת סמכות המלך? בכך נחלקו גדולי ישראל, ונביא להלן את עיקרי השיטות:

א. הרשב"ם (ב"ב נד ע"ב ד"ה מי אמר) סובר שהסמכות של המלך נובעת מרצון הציבור, שכיוון שהציבור קיבל על עצמו את ההנהגה של המלך, נמצא כאילו כל אחד הגר באותה מדינה או בא מארץ אחרת - מוכן לקבל על עצמו את החוקים הקשורים להפקעת ממונו. נראה שזוהי גם דעת הרמב"ם (הל' גזילה ואבידה פ"ה ח' יח) שכן כתב שם: "שהרי הסכימו עליו בני אותה הארץ וסמכה דעתם שהוא אדוניהם" ע"ש.

ב. מדברי רש"י (גיטין ט ע"ב ד"ה כשרין, חוץ מגיטי נשים) נראה יסוד חדש: הוא מסביר מפני מה שטרות כשרים בערכאות של גויים חוץ מגיטי נשים: "דינא דמלכותא דינא ואעפ"י שהנותן והמקבל ישראלים הם... אבל על הדינין נצטוו בני נח".

לפי שיטת רש"י, "דינא דמלכותא דינא" כולל תיקוני חברה, יחסי אנוש בענייני קניין וכל מה שקשור לתיקון המדינה, ולכן מה שהמלכות קובעת חוקים לניהול חיי חברה תקינים, זה נובע מתוך הציווי האלוקי שנצטוו על הדינין. ועי' בספר אבן האזל (הל' גזילה ואבידה פרק ה) שביאר גישה זו.

ג. שיטה שלישית אנו מוצאים בספר דבר אברהם (ח"א סי' א אות ה ד"ה והנ"ל) בשם רבינו יונה והיא שיטת "דינא דמלכותא דינא" נלמד מההלכה המפורסמת בתלמוד: "הפקר בית הדין - הפקר" (גיטין לו ע"ב) המסתמכת על הפסוק בספר עזרא

י, ח) "וכל אשר לא יבוא לשלשת הימים בעצת השרים והזקנים יוחרם כל רכושו". וממשיך המחבר שם לבאר שדין "הפקר בית דין - הפקר" אינו נובע מסמכותו של בית הדין דווקא אלא מכוח השררה והשלטון שיש בידם, שכן בפסוק נאמר "וכל אשר לא יבוא בעצת השרים...".

לפי המבואר ברמב"ם (הל' גזילה פ"ה ה"א) ובשו"ע (ח"מ סי' שסט סעי' ו) גם במלכי ישראל קיים הכלל הזה ודלא כשיטת הראשונים המובאים בר"ן (נדרים כח ע"א ד"ה במוכס) שבמלכי ישראל אין אומרים "דינא דמלכותא", בענייני מכס. וכן נוהגים לפסוק בבתי דין של מדינת ישראל (עיין פד"ר ח"א עמוד 281).

אמנם, מקורות הלימוד מתייחסים לצורת שלטון ייחודית, שלטון של מלך, אבל בימינו, שיטת ממשלה נבחרת ע"י העם מי אומר שאותו דין חל גם עליה? אמנם לפי ההסבר של הרשב"ם והרמב"ם (שיטה א לעיל) שהזכרנו בראשית הדברים - אין משמעות לצורת השלטון, אבל לשיטות האחרות (שיטות ב, ג לעיל) מניין לנו שאמרי' "דינא דמלכותא - דינא" גם בזה"ז?

אולם כבר כתב בשו"ת משפט כהן (סי' קמד אות יד) שגם כשאינו בישראל שלטון מלוכני, הסמכות עוברת לעם ואם העם בוחר ממשלה או ממנה לעצמו גופים שלטוניים - יש לכל אלו סמכויות של מלך לגבי כל אותן ההלכות הקשורות להנהגת הכלל, דהיינו הכרזת מלחמה, גיוס אנשים ושליחתם למערכה ולא רק סמכויות ממוניות.

נמצאנו למדים שלפי כל השיטות שהזכרנו לעיל יש לממשלת ישראל הסמכות להפקיע קרקעות לתיקון מערכת התחבורה בארץ לטובת אזרחיה.

אין אנו דנים בנושא הפיצויים, זהו נושא בפני עצמו הטעון בירור האם הממשלה חייבת לפצות, או שבסמכותה להפקיע גם ללא תמורה אלא אנו דנים בעצם זכות ההפקעה.

במציאות שאנו חיים, נכון לשנת תשנ"ח, המצב הביטחוני הוא קשה ויש מקום להכניס ממד נוסף בזכות ההפקעה והוא מצד דיני מלחמה.

המשנה אומרת במסכת סנהדרין (כ ע"ב) כי "דרך המלך אין לו שיעור" ולפי פסק הרמב"ם (הל' מלכים פ"ה ה"ג) מדובר בפריצת דרך לצורך מלחמה לשם העברת צבא.

היות שאנו נמצאים כמעט במצב מלחמה, ואין ספק שחשוב שלמדינה יהיה כביש ארוך, טוב ורחב, שבנקל ניתן יהיה בעת הצורך להעביר בו ציוד צבאי וכל מה שנצרך כדי להגן על המדינה ותושביה, אזי וודאי שמחובתה של הממשלה לסלול כביש כזה, שבסופו של דבר גם תורם לבטחון המדינה ורווחת תושביה.

לסיכום, לפי ההלכה יש לממשלה סמכות להפקיע אדמות פרטיות לטובת כלל הציבור ובזה היא ממלאת את חובתה כלפי האוכלוסייה שבחרה בה.