

חוות-דעת לוועדת שרים לחקיקה בענין: הצעת חוק פיצויים לבעלי זכות במקרקעין מועברים, התשע"ה-2015, מס' פ-20-1746, של חבר הכנסת: בצלאל סמוטריץ' ואח'

## מוצע: להתנגד להצעה

### הצעת החוק:

ההצעה מבקשת לקבוע זכות לפיצויים ומנגנון לפיצויים לבעלי זכות במקרקעין בישראל או באזור, שהשליטה בהם הועברה לידי מדינת חוץ, לידי הרשות הפלסטינית או לידי כל גורם אחר שאיננו פועל מכוחה של מדינת ישראל. מנגנון הפיצוי המוצע מתבסס על פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן – הפקודה). בהתאם לכך, מוצע כי מקרקעין מועברים שהיו בבעלות ישראלית יראו אותם כמקרקעין שהופקעו לטובת ממשלת ישראל (שר האוצר) לפי הפקודה, הפקעה שתזכה את הבעלים בכפל הפיצוי הקבוע באותה פקודה.

הצעת החוק מגדירה א המונח "זכות במקרקעין" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, ולרבות: זכות חוזית במקרקעין שאינם אדמת מדינה מוכרות, ואשר נפתח לגביהם תיק בקשה לרישום ראשון לפי החוק הירדני לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964; זכות במקרקעין שנקבעה בפסק-דין חלוט של ערכאת שיפוט ישראלית; זכויות הרשאה לתכנון מקרקעין ו/או פיתוח מקרקעין ו/או חכירת מקרקעין, לכל תקופה ומטרה, שנתקבלו מאות הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה ושומרון; זכות בר-רשות במקרקעין שנתקבלה מאת ההסתדרות הציונית העולמית.

### טעמי חוות-הדעת:

1. סעיפים 3 ו-4 להצעת החוק קובעים כי מקרקעין המצויים בשטח שהועבר מחוץ לשליטתה של ממשלת ישראל או המפקד הצבאי יראו אותם כמופקעים על ידי ממשלת ישראל. אף אם מציעי החוק כיוונו רק לקונסטרוקציה משפטית שתאפשר את הפיצוי, הרי שלסעיף שכזה יכולות להיות **השלכות מדיניות** ובין-לאומיות שיש לבחון ולשקול בזהירות המתבקשת. להמחשה של השלכות אפשריות נזכיר את היקף נכסי הנפקדים המצויים בשטח ישראל, על כל המשתמע מכך.

2. חשוב לציין כי סוגיית השמירה על מקרקעין של ישראלים בשטחים מועברים הוסדרה בהסכם הביניים שנחתם בין ישראל ואש"ף בשנת 1995. לישראלים שהיו בעלי מקרקעין בשטחים שהועברו לצד הפלסטיני לא ניתן כל פיצוי מהמדינה. בסעיף 22 להסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, נקבע כי הצד הפלסטיני יכבד את הזכויות החוקיות של ישראלים הקשורות לאדמות הנמצאות באזורים תחת הסמכות הטריטוריאלית של המועצה הפלסטינית, וכי תוקם ועדה מקצועית משותפת שיקימו הצדדים, לדון בהתנגדויות להליכי אכיפה, אישור או רישום.

3. כאמור, ההצעה מבססת את הפיצוי בגין העברת המקרקעין על המנגנון הקבוע בעניין הפקעת קרקעות לצרכי ציבור, ומבקשת לקבוע כי במקרה של העברת מקרקעין יינתן כפל פיצוי. ראשית יצוין כי העברת מקרקעין למדינה אחרת או לרשות הפלסטינית במסגרת הסכם מדיני, אינה שייכת לתחום דיני הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור כמשמעותה בדין הקיים, שכן הזכויות במקרקעין, ככל שישנן, לא הופקעו לטובת צורך ציבורי ולפי ההסכם, כפי שהובהר לעיל, מצב הזכויות במקרקעין עובר לחתימתו נשמר. בנוסף, הצעת החוק אינה

מנמקת **מדוע נקבע דווקא פפל פיצוי** בגין הפקעה כסכום המגולם את נזקו של בעל המקרקעין. יצוין כי קביעה זו טומנת בחובה פוטנציאל להשלכות רחב משמעותיות ועשויה לעורר שאלות של שוויון.

4. ההצעה כוללת **הגדרה רחבה מאוד של בעלי זכויות במקרקעין**. היא אינה מבחינה בין דרכי רכישת הזכויות במקרקעין, כך למשל גם מי שטרם נתבררה זכאותו במקרקעין (נמצא רק בשלב הגשת בקשה לרישום ראשון) יהיה זכאי לפיצוי. בנוסף, על פניו נראה שלעניין הפיצוי אין דינן של זכויות במקרקעין ששווקו על ידי המדינה למשל, כדין זכויות לכאורה במקרקעין שנרכשו באופן פרטי על ידי תאגידים וסוחרים במקרקעין באזורים המאוכלסים בפלסטיניים, ובפרט ככל שמדובר בטענות רכישה בשטחי A ו-B לאחר הסכמי הביניים.

5. עניין נוסף הוא מחויבויותיה של מדינת ישראל בהסכמים בינלאומיים בתחום ההגנה על השקעות. במסגרת הסכמים אלה מחויבת מדינת ישראל בין היתר להימנע מאפליית משקיעים זרים בכפוף לחריגים הקבועים בהסכם. בנוסחה היום, **הצעת החוק מתנה את קבלת הפיצוי על פי הוראות החוק באזרחיות ישראלית או בהיותו של המפוצה תאגיד ישראלי**. תנאי זה עלול להעלות קשיים טענות מצד משקיעים זרים להפרת מחויבויות ישראל בהסכם השקעות במידה וייפגעו ולא יפוצו באופן דומה לאזרחים ישראליים במקרה שזכויותיהם במקרקעין יועברו כמתואר בחוק. חשוב לציין שהסכמים מסוג זה כוללים מנגנון המאפשר למשקיע הרואה את עצמו כנפגע מהפרת המחויבות בהסכם לתבוע את המדינה באופן ישיר במנגנון בורות בין-לאומי.

6. **ההצעה אינה מציגה נתונים** אשר יאפשרו הערכה רצינית הן של העלויות הכרוכות בהסדר הפיצוי המוצע והן של השלכות רחב אפשריות של הסדר שכזה. נזכיר בענין זה דיונים קודמים שנערכו בנוגע להצעות חוק קודמות דומות ואף זהות:

א. הצעה דומה, בעלת תחולה מצומצמת יותר, הן בהיקף הזכאים לפיצוי והן בהיקף הפיצוי המוצע, של חבר הכנסת ראובן ריבלין (פ/15/1922 הצ"ח פיצויים לבעל זכות במקרקעין מועברים, משנת 2000) נדחתה לפני כעשר שנים על ידי ועדת השרים לחקיקה.

ב. הצעה זהה של חה"כ אורי אריאל (פ-18-2309 פיצויים לבעל זכות במקרקעין מועברים, משנת 2010), נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 23.5.10, והוחלט בתום דיון בהצעה, לבקש מח"כ המציעים להמציא לוועדת השרים ולמשרד האוצר נתונים אודות אזרחים שנפגעו מהעברת זכויותיהם במקרקעין לידי גורם שאינו פועל מכוחה של מדינת ישראל. המשך הדיון נדחה.

לאחר ישיבת ועדת השרים, ביום 21.7.10 התקיימה פגישה בין חה"כ המציע, אורי אריאל, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) הקודם, מלכיאל בלס, עו"ד דורון ניר צבי ונציגי משרד האוצר. בפגישה זו מסר עו"ד ניר צבי מכתב לו צורפה רשימת חלקות של חברת הר וגיא והקרן לגאולת קרקע שהועברו לשטחי הרש"פ וכן הערכה של שוויים, המגיעה לדבריו לכדי סך של כ-22 מיליון דולר. בתום הישיבה סוכם כי ייאספו הנתונים בדבר היקף המקרקעין שנרכשו בידי ישראלים מאז שנת 1967 בשטחים שהועברו לידי הרש"פ. כמו כן, התבקשו נתונים ביחס להיקף המקרקעין ביתר שטחי יו"ש, אשר נרכשו בידי ישראלים, ואשר אף לגביהם עשויה לחול אותה טענה היה ובעתיד יימסרו שטחים נוספים לידי הצד הפלסטיני. בקשה כאמור הועברה ליועמ"ש מערכת הביטחון וליועמ"ש איו"ש, אולם לא התקבלו הנתונים המבוקשים.

ג. הצעה זהה נוספת, של חה"כ יריב לוין (פ-18-2309, פיצויים לבעל זכות במקרקעין מועברים, משנת 2013), נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 11.11.13, והוחלט בתום דיון בהצעה לבקש ממשרד הביטחון להמציא לוועדת השרים נתונים הקשורים להצ"ח. המשך הדיון נדחה.

בעקבות הדיון פנתה מחלקת יעוץ וחקיקה (יעוץ) למשרד הביטחון בבקשה לאסוף את הנתונים הנדרשים, באמצעות כלל הגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי, ובפרט בכל הנוגע למקרקעין שנרשמו בספרי המקרקעין החל משנת 1967 על שם ישראלים (תאגידים ויחידים), הממוקמים בשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית, לרבות מידע בדבר היקף השטחים, שם הבעלים, מועד הרישום, מיקום וכיו"ב, וכן כל מידע הקיים במינהל האזרחי ביחס למקרקעין הממוקמים בשטחים שבשליטת הרש"פ, אשר החלו לגביו בעבר הליכי רישום מטעם ישראלים שלא הושלמו. ככל שנמסר מיועמ"ש מערכת הבטחון, לא היו בידיהם נתונים כמבוקש.

7. מכל האמור לעיל עולה כי מדובר בסוגיה שדורשת ליבון ממשלתי מעמיק גם לעצם שאלת הפיצוי וגם לשאלת המנגנון המתאים לכך, והכל על בסיס איסוף משמעותי ומהימן של נתונים וביצוע הערכות מקצועיות. קידום נושא מעין זה אינו מתאים למסגרת של הצעת חוק פרטית ורחוק מלהיות בשל, ולכן **מוצע להתנגד להצעה**.

העתק: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ)  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (בינ"ל)  
מ"מ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)