



## האיסור הפלילי על מכירת מקרקעין לישראלים ברשות הפלסטינית

מאת

חיים זנדברג\*

בפסק הדין שבו הורה בית הדין הגבוה לצדק של מדינת ישראל, ברוב דעות, על ביטולו של החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון,<sup>1</sup> נדרשו חלק מהשופטים לטענה, שהעלו הממשלה והכנסת כאחד, שלפיה אחת מתכליות החוק הייתה לתת מענה לאפליה ולכשל שוק שיוצרים חוקי הרשות הפלסטינית (להלן: הרש"פ) באוסרם על פלסטינים למכור מקרקעין ליהודים ולישראלים, חרף רצונם לעשות כן.<sup>2</sup>

הנשיאה חיות קבעה כי:

"לא הובאו בפנינו נתונים כלשהם [...] באשר לתופעה לפיה ישנם תושבים פלסטינים המעוניינים למכור את זכויותיהם במקרקעין, אך אינם עושים כן בשל איסורים החלים עליהם בהקשר זה".<sup>3</sup>

לעומתה קבע השופט סולברג, שהתנגד בדעת מיעוט לביטול חוק ההסדרה, כי:

"מכירת קרקעות בבעלות פלסטינית ליהודים אסורה על-פי חוק ברשות הפלסטינית, ודינה – מאסר עולם ועבודות פרך [...] סכנת מאסר ממושך ועבודות פרך (במקרה הטוב), וסכנת מוות (במקרה הרע), מרחפות מעל ראשיהם של פלסטינים המבקשים למכור את קרקעותיהם ליהודים".<sup>4</sup>

\* פרופסור חיים זנדברג מומחה לדיני מקרקעין ולדיני קניין. מלמד קורסים אלה בפקולטות למשפטים של המכללה למנהל, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת תל אביב. רשימה זו היא תמצית של המאמר "[האיסור הפלילי על מכירת מקרקעין לישראלים ברשות הפלסטינית](#)" שעתיד להתפרסם בכתב העת **משפטים על אתר**. תודה לחברי מערכת כתב העת שאפשרו את פרסום תמצית המאמר בכמה זר.

<sup>1</sup> בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (נבו 9.6.2020) (להלן: פרשת חוק ההסדרה).  
<sup>2</sup> שם, בפס' 53, 59, 62 לפסק דינה של הנשיאה חיות; פס' 7, 8 – 13, 21 ו- 52 לפסק דינו של השופט סולברג; פס' 9 לפסק דינו של השופט מלצר.

<sup>3</sup> שם, בפס' 62 לפסק דינה של הנשיאה חיות.  
<sup>4</sup> שם, בפס' 13 ובפס' 18 לפסק דינו של השופט סולברג, בהתאמה.

עוד הוסיף כי "עצם קיומה של התופעה הוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה".<sup>5</sup>

במאמר שפרסמתי לאחרונה בקשתי להתחקות אחר המקורות הנורמטיביים לאיסור הפלילי הנוהג ברש"פ על מכירת מקרקעין לישראלים. המאמר גם בוחן את עמדת מערכת המשפט ברש"פ, קרי בתי המשפט והתביעה, כלפי איסור זה במהלך תקופת שלטונו של ראש הרש"פ הנוכחי מחמוד עבאס (אבו מאזן). המאמר מתבסס על מקורות ראשוניים ומשניים, רובם בשפה הערבית, ובהם חקיקה ופסקי דין של ערכאות הרש"פ. המאמר הוא בעצם חלק מפרויקט מחקרי רחב יותר שמטרתו לחשוף את אופן פעולתה ועמדותיה של מערכת המשפט של הרש"פ. בין השאר, פרי נוסח של מחקר רחב זה הוא מאמרי *The Struggle for the Independence of the Judiciary in The Palestinian Authority*<sup>6</sup>.

המסקנה העולה ממאמרי שיפורסם בכתב העת משפטים על אתר היא חד משמעית – קיים ברש"פ איסור פלילי מפורש הן על ביצוע עסקאות מקרקעין פרטיות עם אזרחי ותושבי ישראל, יהודים כלא יהודים, והן על ניסיון לביצוע עסקה כזאת. העונש הצפוי בדרך כלל בגין הפרת איסור זה הוא עונש מאסר עם עבודות פרך שיכול לנוע בין חמש עד חמש עשרה שנות מאסר, במקרה שהעסקה לא נשלמה, למאסר עולם – אם נשלמה. במקרים יוצאי דופן ונדירים צפוי גם עונש מוות המושת על ידי בית דין צבאי, אף כי בתקופת שלטונו של עבאס כאשר נפסק עונש כזה בגין מכירת מקרקעין (במקרים ספורים) – לא אישר עבאס את ביצועם. סכנת מוות או פגיעה חמורה בגוף אכן מרחפת באופן מתמיד על חשודים בהפרת האיסור שכן הן רשויות הרש"פ והן הציבור הפלסטיני רואים בהפרת האיסור דבר פסול העולה כדי בגידה. קיימות עדויות לכך שחקירת חשודים בעבירה על ידי רשויות הבטחון הפלסטיניות הובילה במקרים בודדים למוות או היעלמות של חשודים. רשויות הרש"פ מתכחשות לכך ואף גורסות פומבית כי מי שמוכר מקרקעין ליהודים ראוי לעונשים חמורים ביותר. טענות לאלימות בחקירות גופי הבטחון של הרש"פ נדחות ולא ידוע על חקירות והעמדות לדין של אנשיהם בגין אותה אלימות.

נכון, גם בישראל קיימות מגבלות אזרחיות ומנהליות על עסקאות במקרקעי ישראל עם זרים,<sup>7</sup> וכך גם ביהודה ושומרון.<sup>8</sup> עם זאת, אין בישראל איסור פלילי האוסר על בעלי מקרקעין, בוודאי בעלי מקרקעין פרטיים, לעשות עסקה במקרקעיהם עם זרים. גם בעולם איסור פלילי כזה הוא נדיר, שבדרך כלל לא נאכף, ועונשי המאסר המושתים בגינו – קלים.<sup>9</sup> סעיף 97(ב) לחוק העונשין, תשל"ד-1977 (בישראל) אמנם משית עונש מיתה או מאסר עולם על מי "שעשה, בכוונה ששטח כלשהו יצא מריבונותה של המדינה או ייכנס לריבונותה של מדינת חוץ, מעשה שיש בו כדי

<sup>5</sup> שם, בפס' 13 לפסק דינו של השופט סולברג.

<sup>6</sup> Haim Sandberg, *The Struggle for the Independence of the Judiciary in The Palestinian Authority*, Judicial Independence: Cornerstone of Democracy (Shetreet & Chodosh eds., Brill, Forthcoming). ראו גם כאן.

<sup>7</sup> ס' 2 לחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 כפי שחוקק בחוק מקרקעי ישראל (תיקון מס' 3), התשע"א-2011, ס"ח 754 (הסעיף מטיל מגבלות מנהליות ואזרחיות ולא פליליות על הקניה או העברה של זכויות קיימות או מפורטות במקרקעי ישראל - לזרים). ראו גם חיים זנדברג **חוק יסוד מקרקעי ישראל** 42-55 (פירוש לחוקי היסוד בעריכת יצחק זמיר, 2016).

<sup>8</sup> על כך ראו לאחרונה בבג"ץ 8955/20 **תנועת רגבים נ' שר הביטחון**, פס' 1-5 לפסק דינה של השופטת ברון (נבו, 2.11.2022) (להלן: פרשת רגבים) וכן חגי ויניצקי **עסקאות מקרקעין ורישום מקרקעין ביהודה ושומרון: פתרונות לכשלים משפטיים** 97-99 (מהדורה 2, 2022).

<sup>9</sup> Joshua Weisman, *Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens*, 28 AM. J. OF COMP. LAW 39, 65-66 (1980).

להביא לכך" אך למיטב ידיעתי איש לא הועמד לדין בישראל לפי סעיף זה.<sup>10</sup> בג"ץ אף דחה בזמנו עתירה לפסוק כי ניהול משא ומתן מדיני על ידי הממשלה מתוך כוונה ששטח כלשהו של רמת הגולן ייצא מריבונותה של ישראל הוא פעולה המהווה עבירה כאמור.<sup>11</sup>

לעומת זאת, ברש"פ מספר ההעמדות לדין בגין עבירות שמפלילות ניסיון לכריתת עסקת מקרקעין עם ישראלים הגיע בתקופת שלטונו של מחמוד עבאס לעשרות, היקף ששיקף, לפחות בשנת 2018 (53 תיקים), יותר משלושה אחוזים מכתבי האישום שהוגשו בגין עבירות חמורות ועלה על היקף כתבי האישום בגין עבירות אונס.<sup>12</sup> בתי המשפט של הרש"פ מצדיקים עניינית את האיסור ואף גוזרים את דינם של נאשמים לתקופות מאסר, שרובן נופלות מעשר שנים אך לעתים מגיעות גם ל-15 שנים ולמאסר עולם. המערכת השיפוטית הפלסטינית הפנימה לחלוטין את ההנמקות המדיניות לאיסור מכירת מקרקעין לישראלים והיא רואה בו כלי לגיטימי במאבק על גבולות המדינה הפלסטינית וריבונותה. היא אינה מסתייגת מהפללת עסקאות שנעשו בתחומי גושי התנחלויות ומרשיעה בחומרה גם מי שמכרו מקרקעין בירושלים. היא גם לא סבורה שהאיסור סותר את קיומם של ההסכמים המדיניים בין ישראל לרש"פ. היא מזדהה לחלוטין עם העמדה המדינית הרואה במכירת קרקעות לישראלים חלק ממפעל ההתנחלות ואת מפעל ההתנחלות כמכשול בפני זכות ההגדרה העצמית של העם הפלסטיני.

בפסקאות הבאות אציג כמה מובאות להמחשת גישתה של מערכת המשפט ברש"פ לעבירות של מכירת קרקעות לישראלים (התרגום שלי).

בשנת 2011, בעקבות פסק דין של בית המשפט המחוזי בשכם שגזר עונש של 10 שנות מאסר עם עבודות פרך לאזרח שמכר את אדמתו ל"אויב", הצהיר בהאא אל-אחמד, ראש התביעה בנפת שכם, כי, בהתבסס על הנחיותיו של התובע הכללי דאז, השופט אחמד אל-מוג'ני:

"התביעה הציבורית תרדוף ותטיל אחריות על כל מי שיבקש לפגוע בביטחון המולדת והאזרח, וכל מי שניסה או ינסה ליצור קשר עם 'האויב' ולמכור לו קרקעות ייענש בעונשים החמורים ביותר כדי לשמש דוגמה לאחרים, שכן פשע זה משפיע על העם הפלסטיני כולו וחומרתו אינה פוחתת עם הזמן".<sup>13</sup>

במקרה אחר, בשנת 2012 נימק בית המשפט העליון של הרש"פ את תמיכתו בהתעלמות מביטולו של חוק החרם על ישראל ובהרשעת מוכרי מקרקעין לפיו כהאי ליסנא:

ישראל, כמדינה כובשת, ביקשה ומבקשת בכל האמצעים והשיטות ובכמה שמות לנגוס בקרקעות הפלסטיניות, ועל כן היא ביטלה את החקיקה המפלילה את המעשים הללו וזירזה את הקמת ההתנחלויות והקימה מספר חברות לרכישת קרקעות ערביות מבעליהן חלשי הנפש ויצרו רשתות של

<sup>10</sup> ס"ח 226.

<sup>11</sup> בג"ץ 4354/92 תנועת נאמני הר הבית וארץ ישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד מז(1) 37, 39-42 (1993).

<sup>12</sup> וופא, רמאללה "התובע הכללי: 1,587 תיקים הועברו לבית המשפט הפלילי הגבוה", וופא (26.7.2018).

<sup>13</sup> וופא-שכם "המחוזי בשכם גזר עונש של 10 שנים בעבודות פרך לאזרח שמכר את אדמתו ל'אויב'", וופא (1.2.2011).

מתווכים, רוכשים וזייפנים שכל מטרתם אינה לשרת את האינטרס של האוכלוסייה, אלא לכפות מציאות חדשה על הקרקע כדי לספח אותה או לרוכשה או לקבל זכויות של פלסטינים וזאת בהתחשב בכך שגבולות ישראל יקבעו באמצעות מחרשות ההתנחלויות והמתנחלים".<sup>14</sup>

במקרה נוסף, בשנת 2017 פסק בית המשפט העליון של הרש"פ כי אישום בגין מכירת קרקעות הוא "אחד האישומים החמורים ביותר המשפיעים על הביטחון, הריבונות והמולדת".<sup>15</sup> בהתאם פסק גם בית המשפט לערעורים ברמאללה כי מדובר ב"פשע הפוגע בביטחון הלאומי הפלסטיני".<sup>16</sup> בדומה, ביוני 2021 פסק בית המשפט החוקתי העליון של הרש"פ כי "מדובר בפשע המשפיע על הקדושות הפלסטיניות הקדושות ביותר",<sup>17</sup> וזאת "במיוחד אם נבין שהסכסוך הוא מאבק על קרקע ועל ישות, ואחד מעמודי התווך החשובים ביותר של המדינה במשפט הבינלאומי הוא השטח היבשתי (הקרקע) שכן הוא 'משען הריבונות'".<sup>18</sup> עוד הוסיף כי חומרת העונשים על עבירה זו נובעת מכך שהיא משפיעה "על הישות המשפטית והפוליטית של העם הפלסטיני ונוגעת ביסוד חיוני של הקיום הפלסטיני על אדמה פלסטינית".<sup>19</sup>

הסבר רחב במיוחד לתפיסה לפיה גם עסקאות מקרקעין של פרטים הם בגדר פגיעה בריבונות ניתן בפסק דינו של בית המשפט לערעורים בירושלים (שמושב ברמאללה) כאשר אישר עונש מאסר של שמונה שנים שנגזר על נאשמים בשל ניסיון למכירת כ-300 דונם באזור גוש עציון ליהודים:

"[...] כל הקרקעות הנרכשות מהפלסטינים באמצעות לקוחות ומתווכים בגדה המערבית אינן רשומות כנכסים בודדים של יהודים, אלא רשומות על שם אחת מהסוכנויות הרשמיות הישראליות [...] לכן הרכישות נעשות לטובת המדינה הכובשת ולא לטובת אזרחיה. כל הקרקעות שנמכרות או מנסים למכור מיועדות להקמת התנחלויות, שעליהן נבנו ההתנחלויות, אם כי מכירות, הסכמים וחוזים אלו בטלים לחלוטין מכיוון שהחוק הבינלאומי והנורמות הבינלאומיות אוסרים על הכוח הכובש לקנות או להחרים כל אדמה במדינה הכבושה. קיימת החלטה בבג"ץ הישראלי מיום 22.10.1979, שהחליטה לבטל את ההחרמה של עשרות דונמים מקרקעות פלסטיניות לטובת הקמת ההתנחלות אלון מורה. עקב כך ממשלת ישראל השקיעה סכום של מיליון ומאתיים אלף דולר לטובת רכישת מאה דונם בצמוד לקרקעות שהוחרמו באמצעות מתווכים ערבים, על מנת לעקוף את החלטת בג"ץ לצורכי הקמת דיר עבור המתנחלים שפוננו על פי החלטת בית המשפט העליון.

ישנה אסטרטגיה שיטתית של מדיניות הכיבוש לנוכחות של גושי התנחלויות גדולים במטרה להשתלט על שטחים פלסטינים חדשים ולהרחיב ולגבש את הגבולות של מה שנקרא מדינת ישראל. אסטרטגיה זו

<sup>14</sup> ע"פ 116/2010 (בית המשפט העליון) ע.ז.נ.ו.נ' התביעה הכללית (24.6.2012).  
<sup>15</sup> ע"פ 418/2016 (בית המשפט העליון) התביעה הכללית נ' ע.נ. (כפר אלדיכ-סלפית) 3 (13.3.2017).  
<sup>16</sup> ע"פ 163/2017 (בית המשפט לערעורים ברמאללה) ב.ב.נ' התביעה הכללית (17.5.2017).  
<sup>17</sup> בקשת פרשנות 1/2021 (בית המשפט החוקתי העליון) 73, 66 (28.6.2021), ע"ר הרש"פ 182 (25.8.2021).  
<sup>18</sup> שם, בעמ' 74.  
<sup>19</sup> שם בעמ' 75.

נשמרה לאחר כיבוש הגדה המערבית, רצועת עזה, רמת הגולן ומזרח ירושלים, בנוסף למספר קריטריונים מדיניים אסטרטגיים, קרי שליטה בקרקעות הפלסטיניות באמצעים שונים, לרבות רכישת קרקעות במרמה והונאה לקראת סיפוחן באופן חלקי או מלא למדינת ישראל.

ההתמקדות הייתה בהתנחלויות היהודיות בגושי התנחלויות גדולים (אריאל וגוש עציון, מעלה אדומים ואחרות), על בסיס חיבור/הפרדה, כלומר חיבור ההתנחלויות זו לזו והפרדה בין האזורים, הקהילות, הערים והכפרים הפלסטינים אלה מאלה. יש הסכמה בין ממשלות הכיבוש לדורותיהן לספח את הגושים הללו למדינה הכובשת.

הגושים הללו מהווים מכשול בפני הקריאה למשא ומתן הפלסטיני-ישראלי, מפני הקמת מדינה פלסטינית עצמאית ורציפה מבחינה גיאוגרפית ומפני זכות בני העם להגדרה עצמית, שכן שטח ההתנחלויות מייצג 42% מאזור הגדה המערבית.

[...] [האיסור הפלילי – ח.ז.] מכוון לכך שניתוק חלק מהקרקעות הפלסטיניות לשם מסירתן לישראלים, יפנה אותן לטובת ההתנחלות, ומכאן הפגיעה בריבונות הפלסטינית ובביטחון הלאומי הערבי, שהרי קרקעות אלו הן קרקעות ערביות לפני שהיו פלסטיניות [...] זוהי אחת העבירות החמורות ביותר המשפיעות על השטח ושלמות המדינה [...] מטבעה נכללת בקטגוריה של פשעי בגידה חמורים ביותר אשר עונשם מגיע לכדי עונש מוות.<sup>20</sup>

עמדתו זו של בית המשפט לערעורים שיקפה נאמנה את העמדה המדינית של הרש"פ ועל כן לא פלא שהתובע הכללי של הרש"פ היה שבע רצון מפסיקה זאת ופרסם בעקבותיה הצהרה, אשר פורסמה גם ב"הארץ",<sup>21</sup> אשר לפיה פסק הדין נועד "להגן על הפרויקט הלאומי הפלסטיני להקמת מדינה פלסטינית עצמאית".<sup>22</sup>

על אף הזדמנויות רבות שנקרו לפתחם של בתי המשפט של הרש"פ לבקר את האיסור, לא מצאתי כי הביעו ספק כלשהו לגבי מידת ההתאמה של איסור פלילי כזה לעקרונות יסוד של משפט חוקתי ואזרחי במשטר דמוקרטי כגון חופש הקניין, חופש החוזים או הזכות לשוויון. לא מצאתי גם כל רמיזה לאפשרות שנרמזה על ידי בית המשפט העליון בישראל לפיה איסור כזה עשוי להיות נגוע, לכל הפחות, ב"ניחוח גזעני".<sup>23</sup>

כאשר תשוב ותיטען בעתיד בפני קובעי המדיניות בישראל או בפני בית המשפט העליון וערכאות אחרות בישראל הטענה לפיה "ישנם תושבים פלסטינים המעוניינים למכור את זכויותיהם במקרקעין, אך אינם עושים כן בשל איסורים החלים עליהם בהקשר זה" ניתן יהיה הפעם להביא בפניהן "נתונים כלשהם [...] באשר לתופעה".<sup>24</sup>

<sup>20</sup> ע"פ 118/2008 (בית המשפט לערעורים ירושלים) מ.ע.צ. נ' התובע הכללי 20 (16.9.2010).  
<sup>21</sup> Haaretz Service, Haaretz PA Court: Sale of Palestinian Land to Israelis Is Punishable by Death, Haaretz (20.9.2010).

<sup>22</sup> מען-בית לחם, "התביעה הכללית: מכירת קרקע לישראל היא עבירה חמורה שעונשה קבוע בחוק", מען (19.9.2010).

<sup>23</sup> פרשת רגבים, לעיל ה"ש 9, בפס' 11 לפסק דינה של השופטת ברון.  
<sup>24</sup> פרשת חוק ההסדרה, לעיל ה"ש 1, בפס' 62 לפסק דינה של השופטת חיות.

לקריאת המאמר כולו ראו באתר משפטים על אתר:

<https://lawjournal.huji.ac.il/article/12/1907>

ציטוט מוצע: חיים זנדברג "האיסור הפלילי על מכירת מקרקעין לישראלים ברשות הפלסטינית" בלוג רשות הרבים (12.1.2023).