



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4395/24

לפני:

כבוד ממלא מקום הנשיא יצחק עמית
כבוד השופטת יעל וילנר
כבוד השופט חאלד כבוב

העותרת:

הרשות הפלסטינית

נגד

המשיבות:

1. הכנסת
2. ממשלת ישראל
3. היועצת המשפטית לממשלה

המבקשים להצטרף
כמשיבים לעתירה:

1. מאיר סחיוסחורדר ו- 9 אח'
2. מיכל סולומון ו- 77 אח'
3. גושצ'ין גלינה ו- 14 אח'
4. ולדימיר לוברסקי ו- 96 אח'
5. אלמגור, ארגון נפגעי הטרור (ע"ר) ו- 83 אח'

המבקשים להצטרף כידיד
בית המשפט:

1. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)
2. שורת הדין – Israel Law Center ו- 59 אח'

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך ישיבה:

כ"ט בתמוז התשפ"ד (4.8.2024)

בשם העותרת:

עו"ד זהר סאוסן

בשם המשיבה 1:

עו"ד יצחק ברט

בשם המשיבות 2-3:

עו"ד שרון היאש איגר; עו"ד ענת גולדשטיין

בשם המבקשים להצטרף

כמשיב 1:

עו"ד אסף פוזנר; עו"ד גלעד לטר; עו"ד נתנאל פוזנר

בשם המבקשים להצטרף

כמשיב 2:

עו"ד ברק קדם; עו"ד אריאל חיומי

בשם המבקשים להצטרף

כמשיב 3:

עו"ד חנה כהן; עו"ד מרב כהן ברזילי; עו"ד אלידע

כהן

בשם המבקשים להצטרף

כמשיב 4:

עו"ד רענן בר זוהר

בשם המבקשים להצטרף

כמשיב 5:

עו"ד מאיר סחיוסחורדר; עו"ד אריאל מייטליס

בשם המבקש להצטרף

כידיד בית המשפט 1:

עו"ד מוריס הירש

בשם המבקשים להצטרף

כידיד בית המשפט 2:

עו"ד ניצנה דרשן-לייטנר; עו"ד אברהם משה סגל;

עו"ד אברהם גז

פסק-דין

ממלא מקום הנשיא יצחק עמית:

בעתירה שלפנינו מבקשת העותרת (להלן גם: הרשות הפלסטינית או הרשות) להורות על ביטולם של החוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024 (להלן: חוק פיצויים לדוגמה) וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2024 (להלן: התיקון לחוק התגמולים או תיקון מס' 43, ושניהם יחד: החוקים), בטענה כי הם בלתי חוקתיים.

רקע

1. נפגעי טרור ובני משפחותיהם זכאים לתגמולים המשתלמים להם מאוצר המדינה. פעמים רבות נפגעי הטרור, עזבונותיהם או בני משפחותיהם של הנפגעים, מגישים לבתי המשפט תביעות אזרחיות-נזיקיות נגד המעורבים בביצוע מעשה הטרור, בדרישה לתשלום פיצויים בגין הנזק שנגרם להם (להלן: פיצויים נזיקיים או פיצויים תרופתיים) וכן בדרישה לתשלום פיצויים עונשיים (פיצויים שאינם תלויים בנזק המוכרים גם כ"פיצויים לדוגמה"). עניינם של שני החוקים הנתקפים בעתירה בהסדרים הנוגעים לתשלום פיצויים עונשיים בתביעות נזיקין של נפגעי טרור, והיחס בין הפיצויים (הנזיקיים והעונשיים) לבין התגמולים המשולמים להם.

2. חוק פיצויים לדוגמה: הפסיקה הכירה באפשרות לפסוק פיצויים עונשיים, לרבות בתביעות של נפגעי טרור, על אף שמדובר בסעד חריג שהסמכות להעניקו אינה מעוגנת בהוראה כללית בפקודת הנזיקין [נוסח חדש] (להלן: פקודת הנזיקין) (וראו ע"א 2144/13 עזבון המנוח עמית עמוס מנטין ז"ל נ' הרשות הפלסטינאית, פסקאות 130-134 (6.12.2017) (להלן: עניין מנטין); בקשה לדיון נוסף נדחתה – דנ"א 9977/17 הרשות הפלסטינית נ' עזבון המנוח מנטין עמית עמוס ז"ל (21.4.2021)). חוק פיצויים לדוגמה, אשר פורסם ברשומות ביום 12.3.2024, נועד להסדיר את "סוגיית קביעתם של פיצויים לדוגמה (המכונים 'פיצויים עונשיים') לקורבנות הטרור גם בתביעות נזיקין נגד מי שאחריותם נובעת מאשרור מעשי טרור, ובכלל זה הרשות הפלסטינית, המשלמת משכורות חודשיות למחבלים כתגמול בעד ביצוע מעשים אלו" (דברי ההסבר להצעת חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ג-2023 ה"ח 142, 142) (להלן: דברי ההסבר להצעת חוק פיצויים לדוגמה); הדגשה הוספה – י"ע).

החוק קובע זכאות לפיצויים לדוגמה בתביעות נזיקין המוגשות נגד מבצע מעשה טרור, מתגמל טרור או מי שנקבעה חבותו למעשה טרור לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין. החוק קובע כי אם מעשה הטרור גרם למותו של אדם, יהיו זכאים יורשיו לפיצויים לדוגמה בסך עשרה מליון ₪; ואם נפגע אדם ממעשה טרור ונגרמה לו נכות צמיתה, יהיה זכאי הנפגע לפיצויים לדוגמה בסך חמישה מליון ₪. כן נקבע כי הפיצויים לדוגמה ישולמו בנוסף על כל פיצוי אחר שנפסק בתביעת נזיקין שהוגשה בשל אותו מעשה (דהיינו בנוסף על פיצויים תרופתיים-נזיקיים); וכי הפיצויים לדוגמה לא ינוכו מכל סכום שמשלמים המדינה או מוסד ממוסדותיה לנפגע או לבן משפחתו, לרבות לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן: חוק התגמולים). נקבע כי הוראות החוק יחולו על תביעה בקשר למעשה טרור שטרם התיישנה או שהייתה תלויה ועומדת ערב תחילתו, ומועד התחילה נקבע ליום 1.6.2024.

החוק מגדיר, בין היתר, כי "מתגמל טרור" הוא "מי שמעביר כספים בשל מעשה טרור לטובת מבצע מעשה הטרור או למי מטעמו, ובכלל זה חבר בני אדם, בין שהם מאוגדים ובין שאינם מאוגדים, וכן הרשות הפלסטינית, ארגון השחרור הפלסטיני או מי מטעמם". בנוסף נקבע כי חזקה שהנתבע הוא מתגמל טרור "אם מדיניותו בדבר מתן תמורה בקשר למעשי טרור מיושמת בדרך של חקיקה ראשית, חקיקת משנה או מתן הנחיות לתשלום כספים לצורך זה, כל עוד מתגמל הטרור לא הוכיח אחרת".

החוק מסדיר בנוסף את אופן המימוש של פסק דין שנקבעו בו פיצויים לדוגמה, שיכול להיעשות מכל נכס של מתגמל טרור, ובכלל זה כל נכס שנתפס או הוקפא על ידי מדינת ישראל, לפי הוראות כל דין. עוד נקבע בחוק כי מימוש פסק דין נגד הרשות הפלסטינית לא יהיה מהכספים המועברים בהתאם להוראות חוקי היישום – כהגדרתן ב"חוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע"ח-2018" (להלן: החוק להקפאת כספים) – למעט כספים שהם כספים מוקפאים לפי סעיף 4 לחוק זה. נבהיר בהקשר זה, כי מדינת ישראל מעבירה לרשות הפלסטינית כספי מיסים שגבתה עבורה בהתאם לנספח 5 להסכם הביניים הישראלי-פלסטיני משנת 1995 (להלן: הסכם הביניים), שעוגן בהוראות חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996. החוק להקפאת כספים נחקק במטרה להפחית פעילות טרור ולבטל תמריץ כלכלי לפעילות טרור באמצעות הקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור (סעיף 1 לחוק), ובהתאם להוראת סעיף 4(א) לחוק זה,

מהכספים המועברים לרשות הפלסטינית מוקפא בכל שנה סכום בגובה כספי התמיכה שזו העניקה לפעילי טרור בשנה הקודמת. חוק פיצויים לדוגמה קובע אפוא כי מימוש פסק דין נגד הרשות הפלסטינית יעשה מהכספים המוקפאים על ידי מדינת ישראל בשל זיקתם לטרור.

3. התיקון לחוק התגמולים: ביום 27.3.2024 פורסם ברשומות תיקון מס' 43 לחוק התגמולים. עד לתיקון זה, זכאי לתגמולים מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן: חוק הנכים) או חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950 (להלן: חוק משפחות חיילים), יכול היה לתבוע פיצויים מכוח פקודת הנזיקין בשל המעשה שזיכה אותו בתגמולים, אך אם היה זוכה בתביעה הנזיקית, לא היה זכאי לגבות את הפיצוי הנזיקי ואת התגמולים גם יחד, אלא היה נדרש לבחור ביניהם (הוראה זו חלה על זכאים לתגמולים לפי חוק התגמולים לפי סעיף 17 לחוק זה). תיקון מס' 43, הכולל תיקון עקיף לחוק הנכים וחוק משפחות חיילים, שינה את המצב המשפטי בכך שאפשר לנפגעי פעולות טרור ובני משפחותיהם הזכאים לתגמולים, וכן לנכי צה"ל ומשפחות חיילים שנספו כתוצאה ממעשה טרור – לגבות בנוסף על התגמולים, פיצויי נזיקין שנפסקו להם בתביעה הנזיקית. בהתאם לתיקון לחוק, הנפגעים יהיו זכאים לגבות את שווי ההפרש החיובי שבין סכום פיצויי הנזיקין לבין סכום התגמולים המהוון או ל-75% מסכום פיצויי הנזיקין, לפי הגבוה מביניהם. כל זאת, במקרה שבו התביעה הנזיקית היא כנגד מי שביצע את מעשה הטרור, מי שתגמל את ביצועו ומי שנושא באחריות למעשה לפי סעיפים 12-14 לפקודת הנזיקין.

עוד נקבע בתיקון, כי תביעת המדינה מהגורם המזיק תהיה עד ליתרת הסכום של פיצויי הנזיקין, וזאת בדומה לדין הנוהג לגבי תביעות נזיקין של נפגעי עבודה ותביעות שיבוב של המוסד לביטוח לאומי נגד המזיק לפי סעיף 82 לפקודת הנזיקין וסעיף 330 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995; וכי לא תגרע הזכות לגבות פיצויים עונשיים שנפסקו שלא כנגד המדינה בשל מעשה טרור, לרבות פיצויים שנפסקו לפי חוק פיצויים לדוגמה.

4. בפסק דינו של בית משפט זה בע"א 71/18 הרשות הפלסטינית נ' בן שלום (10.3.2021) (השופטים י' עמית, ע' ברון ו-י' וילנר) (להלן: עניין בן שלום) נפסק כי זכאי לתגמולים יכול לגבות הן את התגמולים המשתלמים מאוצר המדינה, הן את הפיצויים העונשיים (פיצויים לדוגמה) שנפסקו לזכותו בתביעה נזיקית. מכאן, שחוק פיצויים לדוגמה והתיקון לחוק התגמולים לא שינו מהמצב הנוהג ביחס לעצם הזכות לגבות

מהמזיק פיצויים עונשיים (להבדיל מפיצויים תרופתיים-נזיקיים) בנוסף על התגמולים המשולמים מאוצר המדינה. בית המשפט בעניין בן שלום פסע בעקבות פסק הדין בעניין מנטין וחייב את הרשות הפלסטינית בתשלום פיצויים עונשיים בסך שלושה מליון ₪ לכל עזבון ומליון ₪ לכל אחת מהניזוקות הישירות שנפצעו בפיגוע הנדון. סכומים אלה נפסקו לחובת הרשות הפלסטינית בתביעות אחרות שבהן נמצאה אחראית לביצוע מעשה טרור וחבה כלפי הניזוקים בפיצויים עונשיים (ע"א 7036/19 פלונים נ' עבד אלקאדר עיטא (27.4.2022); ע"א 8828/20 הרשות הפלסטינית נ' פלונית (6.6.2022)).

נוסיף ונספר כי ברקע לחקיקת החוקים עומד פסק דינו של בית משפט זה בע"א 2362/19 פלונים נ' הרשות הפלסטינית (10.4.2022) (להלן: עניין פלונים) (השופטים י' עמית, ד' מינץ ו-ע' גרוסקופף) (בקשות לקיים דיון נוסף בפסק הדין נדחו – החלטת הנשיאה חיות בדנ"א 2744/22 ודנ"א 2771/22 מיום 30.8.2022). באותו מקרה נפסק בדעת רוב (השופטים עמית ומינץ), כי מדיניותה של הרשות הפלסטינית לשלם כספים לאסירים ביטחוניים ולבני משפחותיהם מהווה אישור של פעולותיהם כמשמעות המונח בסעיף 12 לפקודת הנזיקין, ומכאן שהרשות הפלסטינית שותפה לעוולות שביצעו האסירים-המפגעים וחבה באחריות נזיקית כלפי הנפגעים. לצד זאת נפסק, בדעת רוב (השופטים עמית וגרוסקופף), כי לא ניתן לחייב את הרשות הפלסטינית בתשלום פיצויים עונשיים בשל אחריותה כמאשררת. חוק פיצויים לדוגמה, בקובעו זכאות לפיצויים עונשיים בין היתר ממי שאישרר מעשה טרור, נועד לשנות מצב דברים זה (דברי ההסבר להצעת חוק פיצויים לדוגמה, עמ' 142).

5. התוצאה של שני החוקים היא שנפגע טרור יהיה זכאי לפיצוי משולש: פיצוי עונשי בסך 10 או 5 מליון ₪; פיצוי נזיקי-תרופתי; תגמולים מהמדינה בגובה 75% מסכום הפיצוי הנזיקי (או ההפרש בין סכום הפיצוי לבין סכום התגמולים). לדוגמה, נפגע טרור שנפצע בעקבות מעשה הטרור ונפסקו לזכותו פיצויי נזיקין בסך 4 מליון ₪ ובנוסף הוא מקבל תגמולים מהמדינה בסכום מהוון של 5 מליון ₪, יהיה זכאי לקבל 5 מליון ₪ על פי חוק פיצויים לדוגמה + 5 מליון ₪ תגמולים + 3 מליון ₪ (75% מסכום פיצויי הנזיקין) = 13 מליון ₪. המדינה, מצידה, תהא רשאית לחזור על הרשות הפלסטינית בסכום של מליון ₪ (יתרת הסכום של פיצויי הנזיקין).

על חוקתיותם של חוק פיצויים לדוגמה והתיקון לחוק התגמולים נסבה כאמור עתירת הרשות הפלסטינית.

6. לטענת הרשות הפלסטינית, יש להורות על ביטול החוקים מחמת תכליתם הבלתי ראויה והפגיעה הגורפת והבלתי מידתית ברשות הפלסטינית ובתושבים הפלסטינים המוגנים, וזאת בניגוד לחובות המוטלות על ישראל מכוח הדין הבינלאומי. נטען כי אין בסמכות הכנסת לחוק חוק שנועד לחול באופן אקס-טריטוריאלי על נכסים של ריבון אחר; כי חוק פיצויים לדוגמה נועד לעקוף את פסיקת בית משפט זה בפרשת פלוניס (לעניין חיוב הרשות הפלסטינית בתשלום פיצויים עונשיים בשל אשרור מעשי טרור) ובפרשת בן שלום (לעניין גובה הסכום); וכי החוקים חוטאים לכללי משפט בסיסיים ומשנים את דיני הנזיקין. בהקשר זה נטען, בין היתר, כי נקבעה חזקה גורפת לפיה הרשות הפלסטינית תיחשב ל"מתגמל טרור" בכל מקרה של ביצוע עוולה, והגדרתה כמתגמלת מאינת צורך בקשר סיבתי בין האירוע נושא התביעה למעוול; כי האפשרות לגבות תשלומים הן מהמדינה הן מהרשות הפלסטינית מביאה לכך שהניזוק יזכה בפיצוי תרופתי כפול, בניגוד לעקרון השבת המצב לקדמותו; וכי תחולת החוקים היא רטרואקטיבית וגורפת, וחלה על כל תביעה תלויה ועומדת, לרבות בשלב הערעור.

נטען כי חוק פיצויים לדוגמה עושה שימוש לרעה בכלי של פיצויים עונשיים וכי תכליתו הדומיננטית אינה הרתעתית ועונשית אלא הבטחת גביית פיצויים וקיצור הליכים לתובעים. נטען כי למעשה, החוק נועד לאיין את ההליכים המשפטיים נגד הרשות הפלסטינית באמצעות קביעת אחריות מוחלטת ושלילת שיקול הדעת השיפוטי בדרך של השתת סכום פיצויים גבוה וקבוע, ללא תלות בנסיבות המקרה הקונקרטי או באחוזי נכות; וכן באמצעות הבטחת גביית הפיצוי על ידי חילוט כספי הרשות המוחזקים בידי ישראל. אשר לתיקון לחוק התגמולים, נטען כי תכליתו הדומיננטית היא עונשית והרתעתית, תכליות זרות לפיצוי התרופתי.

נטען כי תכלית סמויה נוספת הניצבת בבסיס שני החוקים היא הבאת הרשות הפלסטינית לידי קריסה כלכלית ואיון ריבונותה לצורך השלמת סיפוחה של הגדה המערבית לשטחי ישראל. לטענת הרשות הפלסטינית, תלויות ועומדות נגדה כ-180 תביעות לתשלום פיצויים בגין מעשי טרור, כשמבין התובעים ישנם 150 עזבונו ו-700 נפגעים אחרים (100 נפגעים ישירים והיתר קרובי משפחה מדרגה ראשונה הטוענים לפגיעה נפשית לפי הלכת אלטווחה [רע"א 444/87 אלטווחה נ' עיזבון המנוח דוד דהאן ז"ל], פ"ד מד(3) 397 (1990)). הרשות הפלסטינית מעריכה שלאחר כניסת החוקים יגבה פיצוי תרופתי מידי בסך של כשני מיליארד ₪ מכספי המיסים של הרשות הפלסטינית

המוחזקים בידי ישראל, ובנוסף ייגבו פיצויים עונשיים בסך של כ-5 מיליארד ₪ מכספי הרשות הפלסטינית המוקפאים כיום (מתוך כ-4 מיליארד ₪ המוחזקים כיום בידי ישראל, כך שלאחר הגבייה המיידית לא יותרו כספים מוקפאים וכספים שיוקפאו בעתיד יחולטו לטובת התובעים). על כל אלה יש להוסיף תביעות לפיצויים תרופתיים ועונשיים שטרם התיישנו וטרם הוגשו, לרבות בעקבות אירועי השבעה באוקטובר 2023. להעברת כספי הרשות הפלסטינית לתובעים יש השלכות כבדות משקל לנוכח הגרעון הכללי בתקציב הרשות (העומד נכון לשנת 2023 על כ-2.7 מיליארד ₪) והחובות הקיימים שלה כלפי עובדים במגזר הציבורי וספקים במגזר הפרטי, העומדים נכון לסוף חודש אפריל 2024 על כמעט 10 מיליארד ₪. נטען, כי בהינתן שהכספים שממשלת ישראל גובה מידי חודש מהווים כ-50% מגובה ההכנסה העצמית של הרשות הפלסטינית, להסדר החדש יהיו השלכות כלכליות דרמטיות על כלל תחומי החיים של התושבים הפלסטיניים ויביא כאמור לקריסתה של הרשות הפלסטינית, על השלכות המדיניות הטמונות בכך.

לנוכח כל האמור טוענת הרשות הפלסטינית כי חוק פיצויים לדוגמה והתיקון לחוק התגמולים נחקקו למטרה שאינה ראויה ופוגעים בזכות לקניין, בזכות לשוויון ובזכות להליך הוגן באופן גורף ובלתי מידתי. הפגיעה בזכויות החוקתיות מתעצמת לנוכח התחולה הרטרואקטיבית הרחבה של שני החוקים, ונפגע אינטרס ההסתמכות של הרשות הפלסטינית כנתבעת בהליכים תלויים ועומדים. נטען כי מבחן הקשר הרציונאלי אינו מתקיים וכלל לא נבחן אם חקיקת החוקים אכן תביא להפסקת התשלומים של הרשות הפלסטינית למשפחות האסירים הפלסטיניים; או אם עצם הטלת אחריות על הרשות הפלסטינית כמאשררת מביאה להרתעה מספקת. עוד נטען כי אין מדובר באמצעי שפגיעתו פחותה, היות שמדובר בהסדר גורף שאינו מבוסס על בדיקה אינדיבידואלית, וכי הנזק שייווצר מהפגיעה בזכויות החוקתיות יעלה לאין ערוך על התועלת שתצמח מאישור החוקים.

הרשות מוסיפה וטוענת לפגמים בהליכי החקיקה, ובין היתר נטען כי לא הובאה תשתית עובדתית מלאה בדבר השלכות הרוחב של החוקים, למשל לעניין החלתם על תביעות תלויות ועומדות; בחוק פיצויים לדוגמה נערך מספר מצומצם של ישיבות; מספר מועט של חברי כנסת השתתפו בהצבעה על אישורו; הדיונים בחוק זה התקיימו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת שבה אין נציגות של חברי כנסת ערבים; והדיון שנערך היה חד צדדי, כשלא נלקחה בחשבון עמדת הרשות או מי מטעמה, ולא נלקחו בחשבון אינטרסים וסוגיות עליהם יש לתת את הדעת, ולמשל המשמעות של קביעת סכום פיצויים גורף ואחיד, ההשלכות הפוליטיות והכלכליות שיש לחוקים והמחלוקות בין הגורמים

הישראלים ביחס לחוקים. בד בבד עם הגשת העתירה התבקש צו ביניים שיקפא את כניסת החוקים לתוקף, כשים לב למועד תחילתם ביום 1.6.2024 ומכלול ההשלכות הנובעות מכך.

7. המשיבה 1 (להלן: הכנסת) והמשיבות 2-3 (להלן יחד: המדינה) הגישו תגובות מקדמיות ובקשות לדחות את העתירה על הסף. בתמצית, המשיבות טוענות כי הגשת העתירה לוקה בחוסר ניקיון כפיים, עומדת בניגוד לתקנת הציבור ואף מהווה שימוש לרעה בהליכי משפט, באשר הרשות הפלסטינית נושאת באחריות למעשיה-שלה ובאפשרותה להפסיק לשלם כספים למעורבים בפעולות טרור או למשפחותיהם ובכך להימנע מפגיעה לכאורית בזכויותיה. עוד נטען כי העתירה נטולת בסיס משפטי ואינה מבססת עילה להפעלת ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית של הכנסת. כך, אין בטענות לתחולה רטרואקטיבית או תחולה אקס-טריטוריאליית או בטענה להפרת חובות לפי המשפט הבינלאומי כדי להביא לביטול החוקים. נטען כי העותרת מתעלמת מהשאלה אם ניתן להחיל עליה את זכויות האדם המעוגנות בחוקי היסוד במדינת ישראל, וכלל לא עמדה בנטל הראשוני להוכיח פגיעה בזכויות יסוד. זאת ועוד, נטען כי קיים ספק באשר לקיומה של זכות עמידה לעותרת, וכי יש להסדיר את הנושאים עליהם נסבה העתירה במישור המדיני.

8. הוגשו מספר בקשות להצטרף לעתירה, אם כמשיבים אם כמעמד של "ידיד בית משפט". הבקשות הוגשו על ידי משפחות שכולות, נפגעי פעולות טרור וארגונים המייצגים את הנפגעים, ומובן כי עשרות ואף מאות המבקשים שעתרו להביע עמדתם בהליך הם רק מיעוט מאלו המשתייכים בעל כורחם למעגל השכול. חלק מהמבקשים נפצעו או שכלו את יקיריהם בפגיעים רצחניים הצרובים היטב בזיכרון הלאומי הישראלי. חלק מהמבקשים מנהלים מזה שנים רבות תביעות נזיקיות נגד המפגעים ונגד הרשות הפלסטינית, הליכים ארוכים הכרוכים בתעצומות נפש. על כך שהעתירה שלפנינו משליכה על מצבם ועל תביעותיהם של קורבנות פעולות טרור אין עוררין. לנוכח מספר הבקשות שהוגשו, מצאנו להסתפק בבקשות ובטיעונים הכתובים, ונפרט את עיקרי הטענות בהמשך במידת הצורך וככל שלא פורטו לעיל.

9. במהלך הדיון שהתקיים בעתירה נשמעו טענות העותרת, ולא נדרשנו לתשובת המשיבות. מצאנו כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה משורה של טעמים, ואעמוד על הדברים מבלי להאריך.

10. תקנת הציבור, חוסר ניקיון כפיים: נפתח ונאמר את מה שנעדר מהעתירה אך ראוי להעלותו: הרשות הפלסטינית משלמת למחבלים ובני משפחות מחבלים כספים והטבות בשיעורים ניכרים, בזיקה הדוקה למעשי הטרור הנפשעים שביצעו. מדיניות זו מעוגנת בשורה של דברי חקיקה שפורטו בתגובת המדינה ובחלק מבקשות ההצטרפות, ולא יכול להיות עליה עוררין. כפי שציינתי בפסק הדין בעניין פלוני: "מדיניות התגמולים של הרש"פ מעוררת שאט נפש. הדעת אינה סובלתה. הלב מתכווץ ומתקומם כנגדה. העין חשה בעוצמה את דקירתה. דקירת העין המטאפורית מצטרפת לכאב ולייסורי הלב והנפש של בני משפחותיהם של קורבנות פיגועי הטרור – ולא נוכל לפרטם כי רבים הם" (פסקה 37 לפסק הדין). בהתאם לנתוני דו"חות שר הביטחון המפורסמים מכוח החוק להקפאת כספים ומובאים בבקשת ההצטרפות מיום 14.7.2024, תשלומי הרשות הפלסטינית למחבלים ולבני משפחות מחבלים מגיעים כדי מאות מיליוני שקלים בכל שנה, ומאז חקיקת החוק להקפאת כספים בשנת 2018 הצטברו ליותר מ-3.7 מיליארד ₪. בהעדר שינוי, ובהתחשב באירועי השנה האחרונה, סכומים אלה צפויים להמשיך ולגדול.

11. הסיבה שבגינה חוק פיצוים לדוגמה חל על הרשות הפלסטינית ומגדיר אותה כ"מתגמלת טרור" נעוץ במעשיה-שלה ובמדיניותה לשלם משכורות והטבות למחבלים ובני משפחות מחבלים. בהליך שלפנינו לא טענה הרשות בקשר לטיבם של התשלומים, וטוב שכך, באשר "בית משפט בישראל אינו אמור להדהד נרטיב פלסטיני שכל כולו מנוגד לתקנת הציבור בישראל, ולעניין זה אין נפקא מינה אם אותו נרטיב משמש כטענת הגנה או כטענת התקפה, אם כצינה או כחנית [...] בהיבט של תקנת הציבור, קשה להלום כי בית משפט בישראל יגלה הבנה או 'יכיל' את הנרטיב הפלסטיני כלפי טרוריסטים ומפגעים שבמעשיהם קיפחו חייהם של ישראלים חפים מפשע [...] מתן גמול על ביצוע מעשה טרור, אם מראש אם בדיעבד, הוא מעשה חמור ופסול ברמה הערכית והמוסרית, וכיום הוא מהווה גם עבירה פלילית. על פי חוק המאבק בטרור, העברת תגמול עבור ביצוע של עבירת טרור חמורה – גם כאשר מקבל התגמול אינו מי שביצע את העבירה או התכוון לבצעה – עולה כדי עבירה פלילית בהתקיים הנסיבות והתנאים המפורטים בחוק" (עניין פלוני, פסקה 38 לפסק דיני, ההדגשה במקור).

"הכדור" נמצא בידי הרשות הפלסטינית, במובן זה שההסדרים הנתקפים בעתירה נועדו להרתיע את הרשות הפלסטינית ממתן גמול למעשי טרור באמצעות עידוד הגשת תביעות נזיקיות, השתת פיצויים בסכומים גבוהים, והקלת האפשרות לגבות את הפיצויים ולממש את פסקי הדין. בירור עתירה המבקשת לבטל חקיקה ראשית שאלו מטרותיה, ובתוך כך תאפשר לרשות הפלסטינית שלא לשאת בהשלכות מעשיה ולהמשיך במדיניותה המתגמלת ומעודדת מעשי טרור נפשעים – נוגד את תקנת הציבור בישראל.

12. במובן זה, העתירה לוקה אף בחוסר ניקיון כפיים: "כלל ידוע ומנחה משנים מדגיש וחוזר ומדגיש, שבית המשפט הגבוה לצדק, המתבקש להושיט לבעל דין סעד מן הצדק, יושיט את הסעד רק למי שראוי לכך..." (בג"ץ 291/81 חברת האני מיסטר די בע"מ נ' מנהל המכס והבלו, פ"ד לו(4) 53, 56 (1982)). העותרת טוענת לפגיעה בזכויותיה, אך הפגיעה הנטענת נובעת מפעולותיה ומבחירתה-שלה לשלם כספים והטבות לידיהם של מרצחים המגואלות בדם ישראלים חפים מפשע. בידי הרשות הפלסטינית האפשרות לבחור בדרך שונה ולחדול ממדיניותה המתגמלת ומעודדת ביצוע מעשי טרור (השוו לדנ"א 5698/11 מדינת ישראל נגד דיראני, פסקה 81 לפסק דינו של הנשיא גרוניס זו, הדבר ישליך על קביעת אחריותה למעשי טרור בעתיד ועל סך הכספים המוקפאים מכוח החוק להקפאת כספים, מהם ניתן לממש ולגבות את הפיצויים לדוגמה. מכאן ש"המפתחות" להפסקת הפגיעה הנטענת הן בידיה של העותרת, שבמעשיה מתמרצת מעשי טרור הפוגעים בחפים מפשע, ובמקביל פונה לקבל סעד מן הצדק מבית משפט זה.

13. זכות עמידה? – בירור הסוגיות המועלות בעתירה במישור המדיני: חלק מטענות הרשות הפלסטינית עניינן בהפרת התחייבותה של ישראל לפי הסכם הביניים, לגבות כספי מיסים עבור הרשות הפלסטינית. מנגד, לטענת המשיבות, החוקים מושא העתירה נועדו להרתיע את הרשות מלהמשיך לתגמל טרור, כשבמסגרת הסכם הביניים הרשות התחייבה להימנע מלתמוך בטרור. היחסים בין הרשות הפלסטינית לבין מדינת ישראל מתנהלים ככלל במישור המדיני ולא במישור המשפטי. דומה כי יש ממש בעמדת המשיבות לפיה הסוגיה שלפנינו נוגעת במהותה ליחסים שבין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, וכי בירורה צריך להיעשות במישור המדיני, במנגנונים שנקבעו בהסכם הביניים או במנגנונים המקובלים לבירור מחלוקות בינלאומיות (השוו: בג"ץ 1104/10 השר לענייני אסירים ומשוחזרים ברשות הפלסטינית נ' נציב שירות בתי הסוהר, פסקאות

4-3 (23.2.2011) (להלן: בג"ץ 1104/10); בג"ץ 1103/10 המשרד לענייני אסירים ומשוחררים ברשות הפלסטינית נ' השר לביטחון פנים, פסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (דעת יחיד) (23.2.2011)). אין דרכו של בית המשפט להתערב בשיקול דעתה של רשות שלטונית בעניינים הקשורים באופן מובהק לשאלות של מדיניות חוץ וענייני בטחון (בג"ץ 1169/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל - ע.ר. נ' ראש הממשלה, פסקה 20 (15.6.2009), וראו דפנה ברק ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני ד 316-325 (2017) (להלן: משפט מינהלי דיוני)). הדברים נכונים ביתר שאת במקרה שלפנינו, מקום שבו מתבקש סעד של ביטול חקיקה ראשית.

14. הכנסת טענה כי קיימת "שאלה נכבדה" באשר לזכות העמידה של העותרת, וכי "בג"ץ לא ידון בעתירות של גורמים מדיניים זרים כגון הרשות הפלסטינית" (משפט מינהלי דיוני, עמ' 295). בבג"ץ 1104/10 לא הוכרעה שאלת מעמדה של הרשות הפלסטינית וגורמים מטעמה וכן ההשלכות שיש לדבר על קיומה של זכות עמידה בפני בית המשפט הגבוה לצדק (שם, פסקה 3; וראו גם ההתייחסות הקצרה לסוגיה בבג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת, פסקה 36 לפסק דינה של הנשיאה חיות (9.6.2020) (להלן: עניין סלואד)). גם מקרה זה אינו מצריך הכרעה בסוגיה, בשים לב לכך שעסקינן בנושא הקשור ליחסיה של מדינת ישראל עם הרשות הפלסטינית אשר מוסדרים כאמור במישור המדיני, ונותיר את הנושא למחוקק (וראו הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון) – שלילת זכות עמידה למתגמל טרור) פ/4860/25, שהונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם ונדונה בעת כתיבת שורות אלה בוועדת החוקה חוק ומשפט כהכנה לקריאה ראשונה).

15. הליך החקיקה: הליך החקיקה פורט בהרחבה בתגובת המדינה, וממנו עולה כי נערכו בהצעות החוק מספר ישיבות. כך, תיקון מס' 43 הועלה לדיון מוקדם בכנסת ביום 26.12.2022; ביום 6.3.2023 אושרה הצעת החוק בקריאה טרומית והועברה לדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת להכנה לקריאה ראשונה; ועדת העבודה קיימה שני דיונים לפני שפרסמה הצעת חוק מטעמה, ולאחר אישור ההצעה בקריאה ראשונה התקיימו בוועדה שלוש ישיבות נוספות וכן ישיבה בוועדת הכנסת, לצורך מיזוגה יחד עם הצעת חוק פרטית אחרת. ביום 26.3.2024 אושרה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, ללא הסתייגויות.

אשר לחוק פיצויים לדוגמה, הצעת החוק הובאה לדיון מוקדם בכנסת ביום 27.3.2023, ולאחר אישורה ביום 3.5.2023, הצעת החוק הועברה לוועדת החוץ והביטחון לצורך הכנתה לקריאה ראשונה. התקיימו שני דיונים בוועדה, וביום

30.7.2023 אושרה הצעת החוק מטעם הוועדה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. ועדת החוץ והביטחון קיימה שלוש ישיבות לצורך הכנת ההצעה לקריאה שנייה ושלישית, והתקיימו גם ישיבות סגורות וחסויות שבהן נשמעה עמדת גורמי הביטחון. ביום 26.3.2024 אושרה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית בכנסת.

16. בישיבות בוועדות השתתפו חברי כנסת, גורמים ממשרדי ממשלה רלוונטיים ונציגי ארגונים אזרחיים, ונדונו סוגיות שונות שהתעוררו, לרבות קשיים לכאוריים או טענות שעשויות לעלות נגד דברי החקיקה, כפי שעולה מהציטוטים המובאים בעתירה. ביחס לחלק מהסוגיות שעל הפרק, הובעו עמדות שונות (למשל, עולה מתגובת המדינה כי בעוד שחבר הכנסת שמחה רוטמן ביקש לאפשר לנפגעי פעולות האיבה לגבות בנוסף לתגמולים את מלוא הפיצויים הנזיקיים או למצער 80% מהם; נציגי משרד המשפטים ומשרד הביטחון תמכו בהסדר שהוצע בהצעת החוק לתיקון חוק התגמולים שאושרה בקריאה ראשונה, לפיה יגבו בנוסף לתגמולים רק 25% מהפיצויים הנזיקיים). אין הדבר מלמד על פגם בהליך החקיקה. הטענה כי לא נשמעה עמדתה של הרשות או מי מטעמה תמוהה היא, וגם היא אינה מעידה על פגם בהליך. טענות הרשות בנוגע לטיבם של הדיונים והתשתית העובדתית שעמדה בבסיסם לא מלמדות על חציית רף ההתערבות שנקבע לעניין זה, ואין לומר כי בנסיבות העניין קיים פגם היוורד לשורש הליך החקיקה (בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן: עניין מגדלי העופות)).

17. הטענה לחריגה מסמכות: הרשות הפלסטינית טענה כי הכנסת לא מוסמכת לחוקק חוק אקס-טריטוריאלי כחוק פיצויים לדוגמה, המאפשר חילוט וגבייה של כספי הרשות הפלסטינית והעברתם לידי ריבון אחר. המדינה טענה מנגד כי החוקים מושא העתירה אינם בעלי תחולה אקס-טריטוריאלית, שכן ההסדרים הקבועים בהם נועדו לחול על הליכים המוגשים בשטח מדינת ישראל, וגם סעיף המימוש שבחוק פיצויים לדוגמה חל על כספים מוקפאים המוחזקים במדינת ישראל ומופנה כלפי הרשויות הישראליות המחזיקות בכספים הנ"ל. מכאן, שאין ענייננו בתחולה אקס-טריטוריאלית, וממילא איני נדרש למשמעות של תחולה אקס-טריטוריאלית במסגרת הבחינה החוקתית. אף איני נדרש לשאלה אם לפנינו חוק בעל תחולה אקטיבית, כטענת המדינה, או חוק בעל תחולה רטרואקטיבית או רטרואקטיבית. בכל מקרה, גם הטענה לתחולה רטרואקטיבית של החוקים צריכה להיבחן במסגרת עילות הביקורת החוקתית המוכרות, והיבטים הנוגעים לתחולתו של חוק הם שיקולים שיש להביא בחשבון במסגרת מבחני פסקת ההגבלה

והמידתיות בפרט (בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל, פסקה 48 לפסק דינה של הנשיאה נאור (29.9.2016); בג"ץ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 38 (2.4.2013) (להלן: עניין איתנית); בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, פ"ד סו(1) 65, פסקאות 1-2 לפסק דינו של השופט פוגלמן (2012); בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל ואח' נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 406 (1997)).

אף אין בהיסטוריה החקיקתית של חוק פיצויים לדוגמה כדי להעיד על חריגה מסמכות או להצדיק את פסילתו. פסק הדין בעניין פלוני שקבע כי לא ניתן להשית על הרשות הפלסטינית כמאשררת תשלום פיצויים עונשיים, ניתן על רקע הדין הקיים ופרשנותו בעת הרלוונטית. המחוקק מצא להרחיב את הלכת פלוני גם על פיצויים עונשיים, כשזו למעשה הייתה מטרתו המוצהרת, ובכך אין פסול כשלעצמו. אין זו הפעם הראשונה שדבר חקיקה מתעצב ומתגבש על רקע פסיקתו של בית משפט זה, ומדובר בהליך טבעי ביחסי הגומלין ובדיאלוג שבין הרשויות.

18. הטענה להפרת חובותיה של מדינת ישראל לפי הדין הבינלאומי: הרשות הפלסטינית טענה לפגיעה בריבונות הכלכלית שלה ולסיפוח כספים שבאמצעותם אמורה הרשות לנהל את ענייניה ואת ענייניהם של התושבים הפלסטינים, הנחשבים ל"תושבים מוגנים". נטען כי יישום החוקים יביא לקריסה כלכלית של הרשות ולפגיעה בניהול החיים האזרחיים של הפלסטינים, והכל תוך הפרת תקנה 43 לתקנות האג והחובות המוטלות על ישראל ככוח כובש.

לנוכח סכומי העתק שניתן לפסוק על פי חוק פיצויים לדוגמה, אין להוציא מכלל אפשרות כי פגיעה כלכלית משמעותית ברשות תהא תוצאה אגבית אפשרית של הפעלת החוק. אך גם בהנחה כי ענייננו בחוק שמניעו פוליטיים, הרי שהמניע לחקיקת חוק, כשלעצמו, אינו מהווה עילה לביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית של הכנסת (ראו והשוו לבג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פסקה 12 לפסק דינו של השופט הנדל והאסמכתאות המובאות שם; פסקה 17 לפסק דינה של הנשיאה חיות (12.07.2021)), ואין בכך כדי להביא לביטולו של החוק על פי הניתוח החוקתי המקובל.

אף יש ממש בטענת המדינה כי הלכה למעשה, בטענותיה אלה תוקפת הרשות את ההסדר שנקבע בשנת 2018 בחוק להקפאת כספים. מימוש פסק דין לפי חוק פיצויים

לדוגמה ייעשה מהכספים שכבר מוקפאים לפי החוק להקפאת כספים, וממילא כספים אלה אינם מועברים לרשות מזה זמן מה. השלכות כלכליות שאפשר שיהיו לדברי החקיקה, מקורן אפוא בחוק להקפאת כספים. מכל מקום, "כפי שנפסק לא אחת, פגיעה בזכויות אדם, שמקורה במשפט הבינלאומי הפומבי, על-ידי דבר חקיקה ישראלי מפורש, אינה מקימה עילה לביקורת שיפוטית חוקתית" (ע"א 993/19 פלוני נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון, פסקה 54 לפסק דינו של השופט סולברג, וראו גם האסמכתאות המובאות שם (5.7.2022)). אין די בטענה כי הסדר מסוים "[...] חורג מהמשפט הבינלאומי ומהסדרים דומים במדינות אחרות, כדי להוכיח כי נפל בו פגם חוקתי. לשם כך יש לבחון את ההסדר בכללותו לפי אמות המידה של המשפט החוקתי הישראלי" (ע"מ 8277/17 זיוד נ' שר הפנים, פסקה 65 לפסק דינה של הנשיאה חיות (21.7.2022)).

19. הטענה לפגיעה בזכויות חוקתיות: עולה מן האמור, כי מכלול טענות הרשות הפלסטינית מוליכות לשאלת קיומה של פגיעה בזכות המעוגנת בחוק יסוד ועמידתה של פגיעה כאמור בתנאי פסקת ההגבלה.

כידוע, בשלב הראשון של הבחינה החוקתית יש לבחון אם החוק הנתקף פוגע בזכויות חוקתיות (עניין סלואד, פסקה 37 לפסק דינה של הנשיאה חיות; בג"ץ 8276/05 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערב נ' שר הביטחון, פ"ד סב(1) 1, 28 (2006)). הרשות טענה באופן כללי כי החוקים מושא העתירה פוגעים בצורה בלתי מידתית בזכות לקניין, בזכות לשוויון ובזכות הגישה לערכאות של הרשות הפלסטינית ושל התושבים הפלסטיניים. אולם, טענותיה של הרשות לפגיעה בזכויות חוקתיות נעדרות התייחסות לשאלות כבודות משקל, ובראשן אם הרשות הפלסטינית, בהיותה ישות שלטונית שיחסיה עם ישראל מוסדרים במישור המדיני, מחזיקה בזכויות האדם המעוגנות בחוקי היסוד (לדיון בשאלה אם תאגיד ציבורי מחזיק בזכויות אדם מכוח חוק יסוד, כמו הזכות לקניין, ראו עניין מגדלי העופות, שם צויין כי "ככל שהתאגיד הציבורי רחוק יותר במהותו מרשות שלטונית וקרוב יותר במהותו לתאגיד פרטי – בין היתר מבחינת אופי התפקידים שהוא ממלא ותכלית הקמתו ומבחינת המבנה שלו והרכבו – כן תגבר הנטייה להכיר בו כנושא זכויות אדם המוענקות לתאגיד פרטי, ולהפך"; ראו גם בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי הדת, פסקה 28 (8.5.2012), ולעניין זכות התאגיד לשוויון – עניין איתנית, פסקה 17).

20. בהינתן עילות הסף המצדיקות את דחיית העתירה, ומשלא הונחה בפנינו מלוא התשתית הנדרשת להוכחת פגיעה בזכויות חוקתיות, אין להמשיך ולבחון את עמידת

החוקים במבחני פיסקת ההגבלה. עם זאת, אדרש בקצרה למספר היבטים הנוגעים לתכליות החוקים מושא הדיון ולהסדרים שנקבעו בהם.

כאמור, בחוקו את חוק פיצויים לדוגמה, ביקש המחוקק להעניש ולהרתיע את הרשות הפלסטינית מלתגמל מעשי טרור, וזאת באמצעות עידוד הגשת תביעות; קביעת סכומי פיצויים משמעותיים; והקלה על האפשרות לממש את פסקי הדין, מתוך תפיסה כי מימוש אפקטיבי של פסק הדין יתרום להשגת התוצאה ויגשים את תכליות החוק. "הצעת החוק נועדה להסדיר את סוגיית קביעתם של פיצויים לדוגמה לקורבנות הטרור גם בתביעת נזיקין נגד מי שאחריותם נובעת מאשרור של מעשי הטרור. בכך הוועדה ביקשה להשיג שתי תכליות מרכזיות: ראשית, הפסקת הנוהג הראוי לגינוי של הרשות הפלסטינית לשלם תגמול למבצעי פעולות טרור; שנית, לסייע לנפגעי הטרור ומשפחותיהם בקבלת פיצוי [...] אני סבור שהוא נותן מענה לקורבנות הטרור ובמקביל גם מבטא את ההוקעה החברתית הראויה לנוהג של הרשות הפלסטינית בתשלום גמול למחבלים" (דברי חבר הכנסת ינון אזולאי בדיון במליאת הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית מיום 11.3.2024, עמ' 126-128). בהקשר שבו עסקינן כבר נאמר בעבר כי:

"השימוש בדיני הנזיקין לשם העברת מסר חברתי וכדי להשפיע על מדיניות חברתית, אינו חריג בשיטתנו המשפטית. בע"א 11152/04 פלוני נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ (פ"ד סא(3) 310 (2006)) נקבע כי אין לפסוק פיצוי בגין מימון שירותי ליווי לאדם שתפקודו המיני נפגע, אף אילו היה מוכח כי הדבר ישפר את מצבו, משום שהדבר מנוגד ל'תקנת הציבור' ולערכי החברה. באותו עניין אמר המשנה לנשיאה א' ריבלין: 'עקרון השבת המצב לקדמותו אינו עומד בדד ואינו פועל בחלל ריק. השבת המצב לקדמותו אינה יכולה להיעשות – ולא ראוי לה שתיעשה – במנותק מן החברה שבה שורר אותו 'מצב' ומן העקרונות הכלליים המקובלים בה. לא כל 'מצב' ניתן להשבה ולא כל 'מצב' ראוי להשבה'" (עניין מנטין, פסקה 113 לפסק דינו של השופט סולברג, ההדגשות במקור).

תכליתו המרכזית של מוסד הפיצויים העונשיים מבוססת על רציונלים של ענישה והרתעה (עניין פלוני, פסקה 15 לפסק דינו של השופט מיןן והאסמכתאות שם). מטרות נוספות שיוחסו לפיצויים עונשיים עניינן בהעברת מסר ערכי ועידוד הגשת תביעות נזיקיות (עניין בן שלום, פסקאות 76-78). אכן, פיצויים עונשיים הינם חריג בנוף הנזיקי. אולם, תכליתו החריגה של ההסדר שנקבע בחוק והיותו שונה או ייחודי – אינם מקימים עילת פסילה של דבר חקיקה. יצוין כי כתמיכה לטענתה בדבר חריגות ההסדר הפנתה העותרת לבג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (15.4.2015), שם נפסל סעיף בחוק למניעת

פגיעה בישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 שעניינו בהשתתפות פיצויים עונשיים על מבצע עוולה לפי חוק זה. ואולם, אין הנדון דומה לראיה. בעוד שבמקרה של קריאה לחרם עסקינן בשדה של חופש הביטוי ומתעורר חשש ל"אפקט מצנן", תגמול מעשה טרור הינו כאמור מעשה פלילי, אחד מהמעשים שבאודאי יש לגביהם "הסכמה רחבה כי אינם ראויים וכי יש להתיע אחרים מביצועם, אף במחיר של סטיה כאמור מהעיקרון הבסיסי של דיני הנזיקין" (שם, דברי המשנה לנשיאה השופט א' רובינשטיין, פסקה טז לפסק דינו, הדגשה במקור).

הוא הדין באשר לתיקון לחוק התגמולים. התיקון נועד לאפשר לנפגע טרור לגבות חלק מהפיצויים התרופתיים מהמזיק, בנוסף על התגמולים להם הוא זכאי מהמדינה. אכן, עקרון יסודי בדיני הנזיקין הוא כי הניזוק אינו זכאי לפיצוי החורג מגבולות הנזק הכולל שנגרם לו, ואולם בחירתה של מדינת ישראל להיטיב עם נפגעי פעולות טרור אינה מעניינה של הרשות הפלסטינית.

מכאן שתכליות החוק, בכל הנוגע לחריגותן בשדה הנזיקי, אינן מצדיקות התערבות שיפוטית, וכבר אמרנו שגם אם ביסוד החוק מניע פוליטי איך בכך כדי להביא לביטולו.

21. לצד זאת, נעיר על היבטים מסוימים במעשה החקיקה.

אמרנו כי המחוקק ביקש להעלות את סכום הפיצוי העונשי שנפסק לנפגעי טרור בתביעות נזיקין, ואכן, בתביעות של נפגעי טרור מחוץ לישראל נפסקו סכומים גבוהים בהרבה (וראו סקירת פסקי הדין האמריקאים המובאת בבקשת ההצטרפות מיום 24.7.2024, עמ' 12). ברם, אין להקיש מסכומים אלה לענייננו, לנוכח אמות המידה והסכומים הנוהגים בתביעות נזיקין בישראל. מכל מקום, לסכומים הקבועים בחוק פיצויים לדוגמה אין אח ורע בדין הנזיקי הישראלי. כזכור, החוק קובע כי יורשיו של אדם שנהרג כתוצאה ממעשה טרור יהיו זכאים ל-10 מליון ₪, ואילו אדם שנפגע ממעשה טרור ונגרמה לו נכות צמיתה יהיה זכאי לחמישה מליון ₪. משמעות הדבר היא שהפיצוי העונשי שייכול להיפסק בגין אירוע עוולתי אחד יגיע לעשרות מליוני שקלים. הרשות הצביעה על כך שעומדות ותלויות נגדה כ-180 תביעות שבהן תובעים מאות ניזוקים, כך ששיעור החבות שאפשר שיושת על הרשות הפלסטינית יגיע למיליארדי שקלים. הטלת סכומים אלה על הרשות הפלסטינית, טומנת בחובה משמעויות מדיניות וביטחוניות. לא בכדי נשמעו במהלך הליך החקיקה עמדות שונות לגבי היבטים מסוימים בחוק.

גם השתת פיצוי בגובה אחיד של 5 מליון ₪ ללא תלות בשיעור הנכות – אם 5% נכות או 100% נכות – עומדת בסתירה למושכלות יסוד בדיני הנזיקין, אך באספקלריה החוקתית אין בכך עילה לביטול חלק זה בחוק.

זאת ועוד, שאלות יישומיות שאינן פשוטות עלולות להתעורר בנוגע להוראות החוק ובאשר לאלו הנכנסים בגדרו, למשל בנוגע לתחולתו על ניזוקים עקיפים (אלה שלא נפגעו ממעשה הטרור באופן ישיר) והצורך בעמידתם בתנאי הלכת אלטווחה (וראו הדיון בנושא זה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (השופט א' דראל) בת"א 3361-09 יורשי שרון בן שלום נ' הרשות הפלסטינית, פסקאות 34-38 (19.11.2024)).

חוק פיצויים לדוגמה קובע חזקה הניתנת לסתירה לגבי אחריותה של הרשות הפלסטינית על מעשי המחבלים (סעיף 2(ה) לחוק – "חזקה שהנתבע הוא מתגמל טרור בשל מעשה טרור שגרם למוות או לנכות לפי סעיף קטן (א) או (ב), אם מדיניותו בדבר מתן תמורה בקשר למעשי טרור מיושמת בדרך של חקיקה ראשית, חקיקת משנה או מתן הנחיות לתשלום כספים לצורך זה, כל עוד מתגמל הטרור לא הוכיח אחרת"). לנוכח החזקה שנקבעה, משהוכחה אחריות הרשות הפלסטינית ונקבעה לנפגע נכות צמיתה, נסללת לכאורה הדרך לפסיקת פיצויים עונשיים בסכומים שנקבעו בחוק, ללא שיקול דעת שיפוטי (ואציין כי הצעות לקבוע את סכום הפיצויים כסכום "תקרה" או "רצפה" או כאחוז משיעור הנכות לא באו לידי ביטוי בנוסח הסופי של החוק). מכיוון שלפי החוק גם נכות בשיעור נמוך מאוד יכולה לזכות את הנפגע, ניתן לסבור כי הזכאות לפיצויים לפי החוק היא כמעט אוטומטית, בדומה להסדר של פסיקת פיצויים ללא הוכחת נזק.

אולם בפועל, לא כך הדבר. לדאבון הלב, מספרם של נפגעי פעולות האיבה הולך וגדל, ולבתי המשפט מוגשות עשרות רבות של תביעות על ידי עזבונות קורבנות טרור, נפגעים ישירים ובני משפחות הנפגעים. פעמים רבות במסגרת ההליך המשפטי, הנפגעים נדרשים להעמיד עצמם לבדיקה רפואית ולנהל הליך ארוך הכרוך בהשקעת משאבים ותעצומות נפש. גידול משמעותי במספר התביעות המוגשות משפיע על משך ההליך הן בעניינם של הנפגעים הן בעניינם של כלל המתדיינים בבתי המשפט. החוקים מושא הדיון הוגשו כהצעות חוק פרטיות, מבלי שהוגש לגביהן תזכיר חוק הכולל השלכות תקציביות של החוק המוצע והשפעתו על היבטים מנהליים אחרים. מהחומר שהוצג לפנינו לא ברור אם נדונו ההשלכות שיש לחקיקת החוקים על מערכת המשפט והצורך בהוספת תקני שופטים על מנת לדון בתביעות אלה.

22. מכל מקום, אין בדבריי לעיל כדי למצות את הדיון בנוגע לכלל ההיבטים העיוניים או המעשיים העלולים להתעורר בנוגע לחוקים מושא הדיון, כאשר ענייננו בבחינה חוקתית, ולא נדרשנו לפרטי פרטיו של ההסדר ויישום מבחני פסקת ההגבלה. סוגיות אלה יותרו אפוא לעת מצוא.

23. נסכם ונאמר: בחקיקת החוקים מושא הדיון שלפנינו ביקש המחוקק להרתיע את המעורבים בביצוע מעשי טרור ואת המאשררים מעשים אלה, ולקבוע הסדרים המיטיבים עם קורבנותיהם. מוטב היה אילו הצורך בחקיקתם לא היה נולד מלכתחילה, אך למרבה הצער, אין זה המצב. משורה של טעמים מצאנו כי אין עילה חוקתית להתערבות בחוקים הנתקפים בעתירה, הגם שהם חורגים מדיני הנזיקין הרגילים הנוהגים במחוזותינו, כך שדין העתירה להידחות.

24. העותרת תישא בהוצאות המשיבה 1 (הכנסת) והוצאות המדינה (המשיבות 3-2) בסך 15,000 ₪ לכל אחת (סה"כ 30,000 ₪).



יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא

השופט ח' כבוב:

1. חוות דעת מפורטת ומנומקת כתב חברי, ממלא מקום הנשיא השופט י' עמית, ודעתי כדעתו – כנסת ישראל הייתה סובֶּרֶנִית לחוקק את החוקים מושא העתירה, ובה בעת אין עילה להתערבותנו השיפוטית בהם, משורה של טעמים אותם מנה חברי. משכך דין העתירה להידחות.

2. אכן, זכות העמידה של העותרת היא שאלה שאיננה ברורה, אך אני מסכים עם חברי כי אין צורך להכריע בה במישרין בעת הזו. זאת מכיוון, ששאלה נכבדה, שהתשובה שלילית לה היא ברורה יותר לטעמי, היא האם בית משפט זה, כבית משפט מדינתי, הוא בכלל הכתובת למרבית הטענות שהועלו בעתירה שטיבן הוא מדיני ונוגע ליחסי חוץ וכלכלה בין ישויות מדיניות (וראו והשוו לבג"ץ 4343/23 אל מחדזה נ' ממשלת ישראל, ...)

פסקאות 14-16 לחוות הדעת של השופט א' שטיין, אליה הצטרפתי בחתימתי
 ((11.07.2023)).

3. עם זאת, אודה ולא אכחד – אין מדובר בחקיקה של מה בכך, או במעשה יום
 ביומו בבית המחוקקים. מדובר אמנם בחקיקה 'נזיקית', אך עניינה, בסופו של דבר,
 ביחסים המורכבים, ממילא, בין הרשות הפלסטינית ומדינת ישראל. כפי שציין חברי,
 החוק והתיקון מושא העתירה חורגים, כל אחד בדרכו, מדיני הנזיקין הנהוגים עמנו ולא
 במעט. שאלות יישומיות, לרבות ביחס לחזקה שנקבעה בסעיף 2(ה) – לבטח שיתעוררו.
 שהרי, עד לחקיקה מושא ענייננו, כפל בין פיצויים תרופתיים ותגמולים לא היה נהוג
 והזכאים היו צריכים לבחור בין השניים; ופיצויים לדוגמה היו בבחינת סעד חריג, גם
 בתביעות של נפגעי פעולות טרור, וממילא לא בסכומים גבוהים, ספק דמיוניים, כפי
 שנקבע עתה. לא זו אף זו, והגם שמדובר בפיצויים לדוגמה, עונשיים, שתכליתם
 הרתעתית, היעדר דיפרנציאציה בין מקרים שונים כיד הדמיון של נכות צמיתה מעורר אי
 נוחות. זאת ועוד, ניסיון החיים למדנו, זה מכבר, כי הרתעה לבטח שאיננה מילת קסם או
 חזות הכול, בעת הבניית תמריצים. אף מנקודת מבט עיונית כבר הוטעם, כי אין בהעלאת
 'הקנס' באופן קיצוני, מבלי להידרש גם להיקף האכיפה והיבטים נוספים, כדי להביא
 להרתעה אופטימלית (ראו והשוו: Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic*
Approach, 76 JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 169 (1968)). ברם, לכל זמן ומקום
 וכדרכו של המשפט המקובל – הפסיקה תוסיף ותתהווה עקב בצד אגודל.



חאלד כבוב
 שופט

השופטת י' וילנר:

1. מצטרפת אני למסקנתו של חברי, מ"מ הנשיא י' עמית, שלפיה דין העתירה
 להידחות על הסף. לטעמי, אין מקום לפתיחת דלתות בית משפט זה בפני העותרת בשל
 כל אחד מהטעמים הבאים, לא כל שכן בהצטרפם יחדיו: בירור העתירה נוגד באופן
 מובהק את תקנת הציבור בישראל; חוסר ניקיון הכפיים המשווע של העותרת; אופי
 הסוגיה, אשר מעורבים בה באופן אינהרנטי ואינטגרלי שיקולים מתחום מדיניות החוץ
 והביטחון. עוד יש להוסיף כי ספק רב אם כלל קיימת לעותרת זכות עמידה.

לדידי, די בעילות הסף האמורות כדי להביא לדחיית העתירה, ואין צורך להידרש לגופה, אף בבחינת "למעלה מן הצורך".

2. ויודגש: ניסיון העותרת להתבסס על המשפט החוקתי הישראלי, שעניינו המרכזי בהגנה על זכויות אדם, כדי להימנע מהשלכות תמיכתה במעשי טרור המכוונים כלפי המדינה ואזרחיה ופוגעים קשות בזכויות אלו עצמן – מעורר שאט נפש, ויש לדחותו בשתי ידיים. זאת בראש ובראשונה במישור המוסרי, ובהמשך לכך אף במישור המשפטי, כפי שהוטעם היטב בדברי חברי.



יעל וילנר
שופטת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של הממלא מקום נשיא י' עמית.

ניתן היום, י"ג בטבת התשפ"ה (13.1.2025).



חאלד כבוב
שופט



יעל וילנר
שופטת



יצחק עמית
ממלא מקום הנשיא