

**Cour
Pénale
Internationale**



**International
Criminal
Court**

Original: **English**

No: **ICC-01/18**

Date: **31 July 2024**

PRE-TRIAL CHAMBER I

Before: **Judge Iulia Antoanella Motoc, Presiding Judge**
 Judge Reine Alapini-Gansou
 Judge Nicolas Guillou

SITUATION IN PALESTINE

Public

**Annex to the Observations with respect to the Situation in Palestine on behalf of the
European Centre for Law & Justice**

Source: **European Centre for Law & Justice (ECLJ)**

Annexure

Translated selected paragraphs from the petition filed by the Palestinian Authority in the Israel Supreme Court sitting as a High Court of Justice, dated 28 May 2024.

HCJ 4395/24 The Palestinian Authority v The Knesset, Government of Israel & Attorney General

The proceedings are currently pending.

The following paragraphs clearly demonstrate the recognition and reliance of the Palestinian Authority (PA) on the Oslo Agreements as the binding legal framework defining the powers of the PA and its relations with the State of Israel.

Note of explanation: The Paris Economic Agreement of 1994 is an annex to the Israeli – Palestinian Interim Agreement of 1995 (Oslo II).

*“18. In practice, execution of judgments obligating payment of punitive damages by the Palestinian Authority (PA) will be implemented from PA monies frozen by the Government of Israel (GOI) under the Freezing Law despite that, from the start, these monies must be transferred by the GOI to the PA after setting-off various expense payments, **this in accordance with the agreed arrangements in the framework of the Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, signed in Washington between the State of Israel and the Palestine Liberation Organization, signed between the PA and the GOI (sic) on 28.9.1995 (hereinafter: “The Oslo Agreement”) and in particular the Paris Economic Agreement of 1994.** (emphasis added)*

19. ...

*20. These are tax revenues that Israel collects for the PA which belong to the PA and which must be transferred to the PA. They are tax revenues of various types, VAT, duties on imports, excise on fuel purchased from Israeli companies and taxes on Palestinian workers in Israel, which **according to the Paris Economic Agreement** are collected by the State of Israel and were supposed to be returned by the Israeli Ministry of Finance to the PA, while Israel receives a commission of 3%. That is to say, these are monies belonging to the PA and their receipt by Israel in the first place **is according to the agreed arrangements between the GOI and the PA in the framework of the Paris Economic Agreement.**” (emphasis added)*

בג"ץ 24/

בבית המשפט העליון בירושלים**בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק****בעניין:****הרשות הפלסטינית**

ע"י בייכ עורכת דין סאוסן זהר
 משד' בן גוריון 37, ת.ד. 115, חיפה
 נייד: 052-6399147; פקס: 077-4448413
 דוא"ל: sawsanzaher@gmail.com

וכן ע"י בייכ עוה"ד יפעת גרנות-רמתי
 ו/או אביטל שרון ו/או נגה מושקוביץ-בן שבת
 ממושרד עוה"ד א. כרמלי
 מרחוב שלומציון המלכה 18 ירושלים 9414614
 טלפון: 02-6245245; פקס: 02-6250777
 דוא"ל: office@ca-law.co.il

העותרת**נגד****1. הכנסת**

לשכת היעוץ המשפטי, הכנסת
 הכנסת, קרית בן גוריון, ירושלים
 טל: 02-6408638; פקס: 02-6753495

2. ממשלת ישראל**3. היועצת המשפטית לממשלה**

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
 רחוב צלאח אלדין 29, ירושלים
 טל: 02-6466590; פקס: 02-6467011

המשיבים**עתירה למתן צו על תנאי****וכן בקשה לחופה למתן צו ביניים וקביעת מועד דיון דחוף**

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא ולנמק מדוע לא יבוטלו
 במצטבר שני דברי החקיקה שלהלן, בהיותם בלתי חוקיים:

א. החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום 11.3.2024 ופורסם ברשומות ביום
 12.3.2024;

ב. וכן את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום
 26.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 27.3.2024.

מבוא

1. עניינה של עתירה זו הוא חוקתיות החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 וכן את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024. שני חוקים אלו מחייבים את הרשות הפלסטינית לשלם פיצויים עונשים בכל מקרה בו נגרם נזק ממעשה המוגדר כ"מעשה טרור" לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016 וזאת ללא קשר לבחינת אחריותה או מעורבותה במעשה. בחוק לפיצוי קורבנות טרור מוגדרת הרשות הפלסטינית כ"מתגמל טרור" ובשל כך היא תחוייב בכל מקרה של מוות ב- 10 מיליון ש"ח ובכל מקרה של נכות צמיתה (ללא קשר לשיעור הנכות) ב- 5 מיליון ש"ח. יתר על כן, פיצויים עונשיים אלו יוטלו במצטבר ובנוסף לכל פיצוי תרופתי אחר שיפסק נגד הרש"פ ולכל תגמול מכח חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל – 1970; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התש"יט – 1959 וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י – 1950. תיקון מס' 43 קובע כי תובע יוכל לגבות את ההפרש החיובי שבין סכום הפיצוי הנזיקי שיפסק לטובתו או ל- 75% מהפיצוי הנזיקי שיפסק לטובתו בנוסף לכל תגמול מכח חוקים שלוש חוקי התגמולי הנ"ל. שני חוקים אלו חלים רטרואקטיבית על כלל התביעות שהוגשו בעבר ואשר טרם הוגשו אך לא התיישנו. כמו כן, כמפורט בבקשה להוצאת צו ביניים שלהלן, מועד תחילת שני החוקים היא ביום 1.6.2024.
2. למעשה, חוק הפיצויים לדוגמה – ואליו מצטרפים סעיפים 1(2)(ב), 2(2א) ו-1(3)(2א) בתיקון מס' 43 לחוק התגמולים, נועדו באופן מפורש לעקוף את פסיקת בית המשפט העליון בעניין 2362/19 פלונים נגד הרשות הפלסטינית (פסק דין מיום 10.4.2022). שם, קבע כב' השופט עמית כי ניתן להטיל אחריות על הרשות הפלסטינית מכח חלופת "האשרור" המעוגנת בסעיף 12 לפקודת הנזיקין וזאת בשל התשלומים שהיא מעבירה למשפחות אסירים פלסטינים הכלואים בישראל. הטלת אחריות על הרש"פ מכח חלופת האשרור נחשבת לחידוש בפסיקה הישראלית ולחריג בדיני הנזיקין. יחד עם זאת הוחלט שלא לחייב את הרשות הפלסטינית בפיצוי עונשי, שאף הוא החריג של החריג בדיני הנזיקין, שכן לא ניתן להוסיף חריג על גבי חריג. בדברי ההסבר של הצעת חוק הפיצויים לדוגמה צויין באופן מפורש כי החוק נועד לעקוף פסיקה זו.
3. חידוש נוסף בחוק הפיצויים לדוגמה הוא שמימוש גביית הפיצוי העונשי מהרש"פ יתבצע מהכספים שהוקפאו על ידי ממשלת ישראל מהכספים שהיא אמורה להעביר לרשות לפי הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בווינגטון בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני שנחתם בין הרשות לבין ממשלת ישראל ביום 28.9.1995 ובמיוחד הסכם פריז הכלכלי משנת 1994. כספים אלו הם כספי מיסים השייכים לרש"פ אך העברתם לרש"פ על ידי ממשלת ישראל הוקפאה מכח החוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל תשע"ח – 2018.
4. תיקון מס' 43 חורג מעקרונות דיני הנזיקין כאשר הוא נותן לניזוק כמעט כפל פיצוי תרופתי, בנוסף לפיצוי העונשי. בכך הוא הופך על פיו את שיטת המשפט ואת הכלל המשפטי הבסיסי לפיו מטרת דיני הנזיקין הינה לפצות את הניזוק ולהשיב את המצב לקדמותו.

5. העתירה מוגשת על ידי הרשות הפלסטינית, למרות חריגות הליך משפטי זה, לאור העובדה כי העותרת היתה צד בכל התביעות והערעורים שקדמו לחקיקת שני החוקים והתייצבה והתגוננה בהליכים הנ"ל. על כן ראתה מקום להגיש עתירה חוקתית זו לביטול החוקים שנועדו מבחינתה לפגוע בה ובתושבים הפלסטינים המוגנים, כאשר כפי שנפרט בעתירה, תכלית החוקים היא בלתי ראויה והפגיעה בזכויות החוקתיות היא בלתי מידתית וגורפת.
6. מעבר לטיעון החוקתי המפרט את הפגיעה הבלתי מידתית בזכויות החוקתיות, טוענת הרשות הפלסטינית כי מלכתחילה הכנסת לא היתה רשאית לחוקק את החוק שכן הוא נועד לחול באופן אקסטרטריטוריאלי על נכסים של ריבון אחר – הרש"פ. **מדובר בפגיעה בריבונות הכלכלית של הרשות הפלסטינית והלכה למעשה סיפוח כלכלי של כספי הרשות הפלסטינית.** למעשה חוק הפיצויים לדוגמה מאפשר חילוט וגבייה של כספים של הרש"פ ולהעביר אותם לגורמים פרטיים – התובעים בתביעות הנזיקין. השתלטות, חילוט, והעברת הכספים הנ"ל בפועל לגורמים פרטיים משמעה הפרטה של כספי הרש"פ באמצעות החלת חקיקה ישראלית באופן אקסטרטריטוריאלי ובשל כך חרגה הכנסת מסמכותה ובכך די כדי לבטל את החוק.
7. העובדה שמלכתחילה הכנסת אפשרה את הקפאת הכספים הנ"ל לפי חוק ההקפאה משנת 2018, אין משמעה כי למדינת ישראל הזכות לעשות ככל העולה על רוחה ודעתה בכספים של ריבון אחר. כספים אלו אמורים היו להיות מוחזקים בידי מדינת ישראל ככספי נאמנות בלבד עד להעברתם בפועל לרשות הפלסטינית. **בכספים אלה אמורה הרש"פ לנהל את ענייניה ואת ענייניהם היומיים לטובתם של תושביה הנחשבים כתושבים מוגנים בשטח הכבוש על ידי ישראל.**
8. אי לכך, וכפי שנפרט בעתירה, אחד הנזקים העיקריים שייגרמו עקב יישום החוקים, מלבד הפגיעות בזכויות החוקתיות, הוא קריסתה הכלכלית של הרש"פ ופגיעה בניהול החיים האזרחיים של הפלסטינים המוגדרים כ"תושבים מוגנים" הכל תוך הפרה של תקנה 43 לתקנות האג שלה מעמד "על" והמחייבת את מדינת ישראל כלפי התושבים הפלסטינים המוגנים בהיותה כוח כובש.

בקשה למתן צו ביניים וקביעת מועד דיון דחוף

1. בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו ביניים המורה על הקפאת כניסת שני החוקים שלהלן לתוקף החל מיום 1.6.2024 ועד למתן הכרעה סופית בעתירה זו:
 - א. החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום 11.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 12.3.2024 (להלן: "חוק הפיצויים לדוגמה");
 - ב. וכן את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום 26.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 27.3.2024 (להלן: "תיקון מס' 43").
- ** הנוסח הסופי והרשמי של חוק הפיצויים לדוגמה מצורף לעתירה מסומן ע/1 ומהווה חלק בלתי נפרד מבקשה ועתירה זו.
- ** הנוסח הסופי והרשמי של תיקון מס' 43 מצורף ומסומן ע/2 ומהווה חלק בלתי נפרד מהבקשה ומהעתירה.
2. חוק הפיצויים לדוגמה מחייב את הרשות הפלסטינית (הרש"פ) בתשלום פיצוי עונשי בגין נזקים שנגרמו לנפגעים עקב עוולות המהווה "מעשה טרור" לפי חוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016. חוק הפיצויים לדוגמה מחייב כי לכל עזבון של אדם שנפטר כתוצאה מהעוולה ישולם פיצוי עונשי בגובה 10 מיליון ש"ח ועבור כל נפגע עם נכות צמיתה ישולם פיצוי עונשי בגובה 5 מיליון ש"ח. פיצויים עונשיים אלו ישולמו בנוסף לכל פיצוי תרופתי אחר.
3. חיוב הרש"פ בתשלום פיצויים עונשיים יהיה ללא קשר לבחינת מעורבותה של הרשות ואחריותה בביצוע העוולה. העובדה כי היא מוגדרת בחוק כ"מתגמלת טרור" מספיקה על מנת לחייב אותה בפיצוי העונשי ללא קשר לאחריותה ולמעורבותה. כפי שיפורט בעתירה, **מדובר למעשה בחוק שתכליתו אינן ההליך המשפטי בדרך של קביעת אחריות מוחלטת על הרש"פ לכל מעשה טרור, קביעת גובה פיצוי חריג ללא מתן שיקול דעת לשופט, והבטחת גביית הפיצוי בפועל ע"י חילוט כספי הרש"פ המוחזקים בידי מדינת ישראל.** אך בין התכלית הדומיננטית הזו של החוק לבין תכלית הפיצוי העונשי – תכלית הרתעתית – אין ולא כלום.
4. החוק קובע כי הכספים שיועברו לתובעים כפיצוי עונשי, ייגבו מכספי המסים המוחזקים בידי ממשלת ישראל לפי החוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל תשע"ח – 2018. מדובר בכספי מיסים, לרבות בלו, מע"מ ומכס, של הרש"פ שממשלת ישראל מחויבת להעביר לה לפי הסכם אוסלו (להלן: כספי המיסים).
5. לפי הוראות שני החוקים, מועד התחילה שלהם הוא ב- 1.6.2024 והם יחולו רטרואקטיבית על כל התביעות התלויות ועומדות וללא קשר לשלב בו כל אחת מהן נמצאת בבתי המשפט (כולל בערכאות ערעור). לכאורה, על פי הוראות החוק, החל מיום 1.6.2024 יתאפשר לכל התובעים בתביעות התלויות ועומדות לתקן את כתבי הטענות ולהגיש בקשות להוצאת צו עיקול זמני במעמד צד אחד.

6. הנזקים העלולים להיגרם מתחילת יישום החוק ביום 1.6.2024 הם אדירים וחמורים ביותר. הנזקים הצפויים הם בלתי הפיכים שכן העברת כספי הרש"פ בפועל לצדדים פרטיים בישראל תרוקן את קופת המיסים שאמורה להיות מועברת לרש"פ והעברה זו לגורמים פרטיים – התובעים – לא ניתנת לשינוי לאחר מעשה.
7. יתר על כן, הנזקים שייגרמו במידה וצו הביניים לא יינתן, הם מוחשיים. כיום קיימות **לפחות 180 תביעות תלויות ועומדות בשלבים שונים בהליכים משפטיים** שנוגעות לדרישת סעד פיצויים בגין נזקים שנגרמו לעזבונו ולנפגעים ובהן גם הרש"פ נתבעת. מבין התיקים הנ"ל תובעים **לפחות 150 עזבונו**, כאשר עבור כל עזבון תחויב הרש"פ, לפי החוק החדש, ב- 10 מיליון ש"ח כפיצוי עונשי.
8. בנוסף, בתביעות הנ"ל ישנם **כ-700 תובעים שאינם עזבונו** הכוללים כ- 100 פצועים ישירים מהעוולות ועוד מספר רב של קרובים מדרגה ראשונה הטוענים לפגיעה נפשית על בסיס הלכת **אלסוחה** (רע"א 444/87 **אלסוחה נגד דהאן**, פד"י מד(3) 397). כאמור עבור כל נפגע, תחויב הרש"פ ב- 5 מיליון ש"ח כפיצוי עונשי.
9. ההערכה הכללית של גובה הסכום שייפסק וייגבה כפיצוי עונשי, מייד לאחר תחילת תוקפו של החוק ב- 1.6.2024 היא **של כ- 5 מיליארד ש"ח** מהכספים של הרשות הפלסטינית המותזקים כיום ע"י ממשלת ישראל.
10. עוד בטרם נכנסו החוקים לתוקף, החלו תובעים להגיש בקשות למתן צווי עיקול זמניים במעמד צד אחד על כספי הרש"פ מהכספים המותזקים על ידי ממשלת ישראל במשרד האוצר, על בסיס חוקים אלו. ראו למשל החלטה של בית המשפט המחוזי בירושלים בת"א 31863-03-23 **סחיוסחורדר נגד הרשות הפלסטינית** (החלטה מיום 19.5.2024). בהחלטה זו קבעה כב' הרשמת נויברט כי לאור חקיקת חוק הפיצויים לדוגמה היא מוצאת לנכון להרחיב את העיקול לסך של 26,750,000 ש"ח. ** רצ"ב ההחלטה של בית המשפט המחוזי בעניין **סחיוסחורדר** מיום 19.5.2024, מסומנת ע/3 ומהווה חלק בלתי נפרד הן מהבקשה והן מהעתירה.
11. כפי שיפורט בעתירה, לשני החוקים השלכות רוחביות חמורות הן על הרש"פ והן על התושבים הפלסטינים, הנחשבים כתושבים מוגנים לפי המשפט הבינלאומי ההומניטארי. באמצעות החוקים יילקחו מהרש"פ כספים השייכים לה, המהווים כ-50% מגובה ההכנסה העצמית של הרש"פ, שכן כספי המיסים שממשלת ישראל מחויבת להעביר לרש"פ מידי חודש מהווים כ-50% מגובה ההכנסה העצמית של הרש"פ. כבר כיום, עם הקפאת והחזקת סכומים משמעותיים מכספי המיסים, נערמים חובות על הרש"פ. כך למשל, שיעור תשלומי המשכורות לעובדים הפלסטינים במגזר הציבורי ירד ל-50%. עד חודש אפריל 2024 הגיע החוב שנושאת הרש"פ לעובדים במגזר הציבורי לכ- 4 מיליארד ש"ח. לכך יש להוסיף את חוב הרשות הפלסטינית לספקים במגזר הפרטי העומד עד סוף אפריל 2024 על סך כ- 5.3 מיליארד ש"ח כאשר 60% ממנו הוא לספקים בתחום הבריאות שיפסיקו לספק תרופות מצילות חיים.
12. לכך כמובן השלכות כלכליות ואזרחיות רבות על כלל תחומי החיים של התושבים הפלסטינים בגדה המערבית לבדה, אשר יהפכו את תנאי החיים בלתי אנושיים ובלתי נסבלים ובלתי איכותיים ועלולים בטווח הביניים להוביל לחיים בתנאי הרעבה באזורים מסויימים בגדה המערבית.

13. ביום 23.5.2024 פרסם הבנק העולמי דו"ח שכותרתו "השלכות הסכסוך במזרח התיכון על הכלכלה הפלסטינית" – *Impacts of The Conflict in the Middle East on the Palestinian Economy*. דו"ח זה מצביע על המצב הכלכלי ההולך ומחמיר של הרש"פ ומייחס חלק ניכר ממנו להחזקת כספי המיסים של הרש"פ על ידי ממשלת ישראל. בהתאם לדו"ח הבנק העולמי, מצבה הכלכלי של הרש"פ הוא חמור, בין היתר, בגלל הקפאת והחזקת כספי המיסים. הבנק העולמי מדגיש כי הואיל וכספי המיסים החודשיים של הרש"פ המוחזקים על ידי ישראל מהווים כמחצית מהכנסתה החודשית העצמית אזי המשך הקפאת והחזקת מיסים בחודשים הקרובים במהלך שנת 2024 יוביל לסכנת קריסה מיידית של הרש"פ. על כך נרחיב בגוף העתירה. הדו"ח צורף לעתירה כנספח 4/ע.
14. לאור זאת, הנזק שייגרם מאי מתן הצו עולה לאין ערוך מהנזק שייגרם במידה ולא יינתן. יתר על כן, העותרים טוענים כי סיכויי ההצלחה גדולים. על מנת לא לייצר כפילות בטיעונים, נבקש להפנות לכלל הטיעונים המורחבים בגוף העתירה שיהיו חלק בלתי נפרד מנימוקי בקשה זו.
15. לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו את צו המניעה הזמני כמבוקש ולקבוע מועד דיון דחוף.
16. עובדות בקשה זו כמו גם העובדות המפורטות בגוף העתירה מאומתות על ידי:
- מר עמראן סלאחאת, מנהל המחלקה המשפטית של משרד האוצר הפלסטיני.
- מר מוחמד רביע, החשב הכללי של משרד האוצר הפלסטיני.

הצדדים לעתירה

1. העותרת הינה הרשות הפלסטינית (הרש"פ). החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 (להלן: "חוק הפיצויים לדוגמה") מגדיר את הרש"פ "המועצה כהגדרתה בתקנות שעת חירום (יהודה ושומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז, כפי שהוארך תוקפן ותוקן בחוק מעת לעת." כפי שיפורט להלן, הרש"פ היא ניזוקה ישירה מהחוקים נשוא העתירה זאת לאור חיובה בפיצוי עונשי מכח היותה "מתגמל טרור".

2. במקביל, בחוק היסוד הפלסטיני (המתוקן לשנת 2003) המהווה חוקה בלתי כתובה ברשות הפלסטינית, מוגדרת הרש"פ כגוף העל המייצג את העם הפלסטיני ומוסדותיה הרשמיים, בראשן נשיא המדינה הממנה בתורו את ראש הממשלה.

לחוק היסוד הפלסטיני המתוקן בגרסה המקורית בערבית ניתן לעיין כאן:

<http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14138>

ובגרסה האנגלית ניתן לעיין כאן:

<https://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law>

3. המשיבה מס' 1, הכנסת, חוקקה את שני החוקים נשוא העתירה.

4. המשיבה 2, ממשלת ישראל, היא הרשות המבצעת במדינת ישראל. בהתאם להוראות פרק ה' חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, והוראות פרק ב' לחוק יישום ההסכם בדבר העברה מכינה של סמכויות לרשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה והוראות שונות), התשנ"ה – 1995, צריכה ממשלת ישראל להעביר את כספי המיסים הנגבים על ידי לרשות הפלסטינית מידי חודש. כיום ולפי החוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ישראל תשע"ח – 2018, ממשלת ישראל מקפידה חלק מכספי המיסים של הרש"פ ולאחר כניסת החוקים נשוא העתירה לתוקף היא תחלטם ותעבירם לגורמים פרטיים (התובעים), באמצעות שר האוצר. כמו כן, תחולט יתרת כספי המיסים לטובת התובעים שיגבו את פסקי דין לפי תיקון מס' 43.

החוקים נשוא העתירה וההיסטוריה החקיקתית

5. ביום 11.3.2024 אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 והוא פורסם ברשומות יום למחרת, 12.3.2024 (להלן: "חוק פיצויים לדוגמה"). מספר ימים לאחר מכן, 26.3.2024, אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 והוא פורסם ברשומות יום לאחר מכן ב- 27.3.2024 (להלן: "תיקון מס' 43").

6. החוק הראשון שביטלו מתבקש כאן הוא חוק הפיצויים לדוגמה המטיל על הרשות הפלסטינית בכל מקרה של תביעה נזיקית בגין נזק שנגרם מ"מעשה טרור" כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו – 2016. הפיצוי העונשי שיוטל הוא בגובה 10 מיליון ש"ח במקרה של מוות ו- 5 מיליון ש"ח במקרה

של נכות צמיתה (ללא קשר לשיעור הנכות). סעי' 2(ג) לחוק קובע כי הפיצוי העונשי לא רק שיטל על הרשות הפלסטינית בכל תביעה כאמור, אלא לא ינוכה מכל סכום שמשלמים המדינה או מוסד ממוסדותיה. תיקון מס' 43 מוסיף וקובע כי 75% מפיצוי תרופתי שייפסק, ייגבה בנוסף לכל פיצוי תרופתי אחר שייקבע לזכות התובעים מכח חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התשי"ל – 1970; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט – 1959 וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י – 1950.

7. חוק הפיצויים לדוגמה נועד למעשה לעקוף את פסיקת בית המשפט העליון בעניין 2362/19 **פלונים נגד הרשות הפלסטינית** (פסק דין מיום 10.4.2022) (להלן: **עניין פלונים**). בעניין **פלונים**, קבע כב' השופט עמית כי ניתן להטיל אחריות על הרשות הפלסטינית מכח חלופת "האשרור" המעוגנת בסעיף 12 לפקודת הנזיקין וזאת בשל התשלומים שהיא מעבירה למשפחות אסירים פלסטינים הכלואים בישראל. הטלת אחריות על הרשי"פ מכח חלופת האשרור נחשבת לחידוש בפסיקה הישראלית ואף לחריג, שכן האחריות על הרשי"פ תוטל ללא קשר לבחינת מעורבותה בביצוע המעשה וללא צורך להוכיח קשר סיבתי כלשהו, אך בשל התשלום בדיעבד למשפחת המעורבים בארוע מכח היותה אחראית כמאשררת בדיעבד. בקביעתו, התבסס כב' השופט עמית על כך שהרשי"פ מעבירה כספים למשפחות אסירים פלסטינים שביצעו את העוולות והכלואים בישראל מכח חקיקה ייעודית לכך, דבר שיש בו כדי להצדיק את הטלת האחריות על הרשי"פ מכח חלופת האשרור. יחד עם זאת, כב' השופט עמית דחה את הדרישה לחייב את הרשי"פ בתשלום פיצוי עונשי שכן הטלת פיצוי עונשי גם היא חריג בדיני הנזיקין ועל כן לשיטתו לא ניתן להטיל חריג על גבי חריג, אחרת יהפך החיוב לבלתי מידתי. כב' השופט מינץ הצטרף לקביעה בעניין האשרור והוסיף כי יש להטיל גם פיצוי עונשי על הרשות ואילו כב' השופט גרוסקופף נותר בעמדת מיעוט הן לגבי עצם הטלת אחריות על הרשות מכח חלופת האשרור והן לגבי הטלת חובת פיצויים עונשיים על הרשות. יחד עם זאת לאור התוצאה הסופית, הצטרף כב' השופט גרוסקופף לעמדת כב' השופט עמית מבחינת דחיית הדרישה לחיוב הרשי"פ בפיצוי עונשי.

8. על פסק הדין הנ"ל הוגשו שתי בקשות לדיון נוסף, אחת מטעם הרשות הפלסטינית שתקפה את הקביעה לפיה ניתן להטיל עליה אחריות מכח חלופת ה"מאשרר" לפי סעיף 12 לפקודת הנזיקין (דני"א 2744/22 **הרשות הפלסטינית נגד פלונים**). הבקשה השניה הוגשה על ידי המערערים בעניין **פלונים** (דני"א 2771/22 **פלונים נגד הרשות הפלסטינית**) כנגד הקביעה לפיה לא ניתן להטיל פיצוי עונשי על הרשי"פ למרות היותה אחראית מכח חלופת האשרור. שתי הבקשות הנ"ל נדחו באותו מעמד ביום 30.8.2022 על ידי כב' הנשיאה (בדימוס) חיות.

9. באשר לסוגיית הטלת אחריות על הרשי"פ מכח חלופת האשרור קבעה כב' הנשיאה (בדימוס) חיות, כי הגם שיש בקביעת כב' השופט עמית בעניין הטלת אחריות על הרשי"פ מכח חלופת האשרור, חידוש בפסיקה הישראלית, אין לקבל את טענות הרשי"פ שפורטו בבקשה לדיון נוסף. בין היתר, כב' הנשיאה הפנתה לדבריו של כב' השופט עמית באשר חריגותה של קביעה זו בנוף של דיני הנזיקין וכך בלשונה:

"הקביעה בפסק הדין בענייננו לפיה ניתן להטיל על הרשות הפלסטינית אחריות נזיקית ישירה מכוח חלופת "המאשרר" שבסעיף 12 לפקודת הנזיקין, טרם נדונה והוכרעה בפסיקתו של בית משפט זה ומבחינה זו, יש בה משום חידוש. אף אין לכחד

כי מדובר בקביעה מוקשית. השופט עמית עמד על כך בצינו כי מדובר בסוגיה המעוררת לבטים שכן עצם הטלת אחריות נזיקית לפי חלופת "המאשרר" "חריגה" עד מאוד בנוף הנזיקי בכללותו. עוד ציין השופט עמית כי המסקנה לפיה ניתן להטיל על הרש"פ אחריות נזיקית מכוח חלופת האשרור בגין התשלומים שמעבירה לאסירים ביטחוניים ולמשפחותיהם, היא "נדירה וחריגה"....

פסקה 13 להחלטת הנשיאה (בדימוס) חיות בבקשות לדיון נוסף.

10. באשר לקביעה של כב' השופט עמית בענין אי הטלת פיצוי עונשי על הרש"פ, קבעה כב' הנשיאה כי מדובר בדעת יחיד ולא הלכה חדשה, כך שהתנאי לקיום דיון נוסף אינו מתקיים. יחד עם זאת, הוסיפה כב' הנשיאה כי "קיימים בהקשר זה טעמים מבוררים אף לגופם של דברים, המצדיקים את דחיית הבקשה" וכי בעניין מקביל ודומה יושמה קביעת כב' השופט עמית על דעת כלל חברי ההרכב (ע"א 1017/21 באנויאן נגד הרשו הפלסטינית, ניתן ביום 10.5.2022 על ידי כב' השופטים עמית, ברוך ושוחט). כב' הנשיאה הוסיפה שגם נגד פסק הדין בעניין באנויאן הוגשה בקשה לדיון נוסף וגם שם היא נדחתה (דנ"א 3522/22 באנויאן נגד הרשות הפלסטינית, החלטה מיום 30.8.2022).

11. הנה כי כן, המצב המשפטי שנוצר בעקבות דיון מעמיק ורחב בעניין פלונים הוא שניתן להטיל אחריות על הרש"פ מכח עולת האשרור בפקודת הנזיקין אך לא ניתן להטיל עליה פיצוי עונשי רק בשל היותה "מאשררת".

12. הנה כי כן, על מנת לעקוף את הקביעות הנ"ל חוקק חוק הפיצויים לדוגמה. כך בדברי ההסבר להצעת חוק הפיצויים לדוגמה (נוסח הצעת החוק של חברי הכנסת חברי ועד החוץ והביטחון של הכנסת, שהונחה בפני הועדה ביום 18.7.2023):

"בפרשת פלונים, בפסק דין שניתן בבית המשפט העליון (ע"א 2362/19 פלונים נגד הרשות הפלסטינית, ניתן ביום י"ז בתמוז התש"ף (9 ביולי 2020)), נקבע כי העברת כספים למחבלים כמשכורות היא פעולת אשרור לפי פקודת הנזיקין (נוסח חדש), וכזאת היא מקימה אחריות נזיקית לחובתו של מי שמשלם משכורות כאמור. עם זאת, בפסק הדין לא הוכרה הזכות לפיצויים לדוגמה לגבי מי שאחריותו נובעת אך ורק מאשרור מעשי טרור. פיצויים לדוגמה הם סעד משפטי חריג, והם מאפשרים לניזוק לקבל פיצוי שאינו תלוי בנזק נוסף על פיצוי שעשוי להיפסק לו בתביעת נזיקין.

הצעת החוק נועדה 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."

13. למעשה, למרות שהחוק הישראלי הכיר זה מכבר בחובת תשלום פיצוי עונשי במסגרת חוקים קונקרטיים אחרים, אך הטלת חובה גורפת כזו על מאשרר בדיעבד, ובסכומים הגבוהים שנקבעו בחוק, הופכת את החוק לחוק יחיד וחריג. לחריגותו של חוק זה התייחסה גם ד"ר תמר קלחורה, נציגת משרד המשפטים בדיון שנערך בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 22.1.2024 לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, כדלקמן:

"לכן אני רוצה לומר שבעיני השאלה איך צריך לעצב את ההסדר של הפיצויים העונשיים צריכה להיות מנותקת מהשאלה הזאת. כאן אין תשובה אחידה וברורה מכיוון שהחוק הזה תקדימי. כמו שאמרתי בדיונים הקודמים, אין לנו בחקיקה פיצויים עונשיים במטריה שהיא רלוונטית למטריה שלנו. מה שיש לנו זה הכול דברים בסכומים נמוכים לתביעות מסוג אחר לחלוטין ואנחנו פה בשדה חרוש שכל מה שיש לנו הם פסקי דין שאותם למעשה הכנסת מבקשת להפוך. אין דבר שאני יכולה לומר שכך מקובל בתחום אחר, אין, זה בהחלט בשיקול דעתה של הוועדה."

(עמוד 7 לפרוטוקול הדיון).

הליכי החקיקה בכנסת

14. תחילתו של הליך החקיקה בהצעת חוק פרטית שהוגשה על ידי ח"כ יצחק פינדרוס מיהדות התורה. הצעת החוק הונחה לראשונה על שולחן מליאת הכנסת ביום 27.3.2023. לאחר מכן התקיימו בעניינה מספר מצומצם של דיונים בועדת החוץ והביטחון של הכנסת, חלקם נדון באופן חסוי. לאחר קיום דיון מקדים, אושרה הצעת החוק בועדת השרים של הממשלה, וביום 18.7.2023 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעם חברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לצורך הכנתה לקריאה ראשונה. הצעה זו נדונה בקריאה ראשונה פעם אחת ביום 30.7.2023. הליך הקריאה השנייה והשלישית נערך בחודשים ינואר עד מרץ 2024 במספר ישיבות בודדות. ביום 6.3.2024 אושרה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את הצע"ח בקריאה שנייה ושלישית ברוב של ארבעה תומכים ללא מתנגדים ולאחר מכן היא אושרה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ברוב של 19 כנגד 2 מתנגדים.

לעיון בהצעת החוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ג – 2023 ראו :
https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls1_2921969.pdf

הנוסח הסופי והרשמי של חוק הפיצויים לדוגמה צורף לעתירה וסומן ע/1 וניתן לעיון גם בלינק הבא :

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_4227294.pdf

לפירוט הליכי החקיקה בכנסת ראו :

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2201602>

כמו כן למען נוחיות בית המשפט הנכבד נבקש כאן להפנות ללינקים של פרוטוקולי הדיונים בכנסת אליהם נפנה בעתירה :

- פרוטוקול דיון שנערך ביום 12.6.2023 בועדת החוץ והביטחון בעניין הכנת ההצעה לקריאה ראשונה :

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2206686>

- פרוטוקול דיון שנערך בועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 11.7.2023 לצורך הכנה לקריאה ראשונה :

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2208349>

- פרוטוקול דיון שנערך בועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 22.1.2024 לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית :

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2213960>

15. לאחר אישור חוק הפיצויים לדוגמה אישרה הכנסת ביום 26.3.2024 את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024. תיקון מס' 43 לחוק התגמולים מאפשר לגבות מהרש"פ 75% מגובה הפיצוי התרופתי שייפסק לחובתה, בנוסף לתשלום פיצוי מכוח שלושה חוקים: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל – 1970; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התש"ט – 1959 וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י – 1950, ובנוסף לגביית פיצוי לדוגמה מכח חוק הפיצויים לדוגמה. הנוסח הסופי והרשמי של תיקון מס' 43 צורף לבקשה לצו מניעה זמני ולעתירה וסומן ע/2 וניתן לעיון בלינק שלהלן:

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_lsr_4267665.pdf

הוראות חוק הפיצויים לדוגמה ותיקון מס' 43 לחוק התגמולים

הטלת פיצוי עונשי על הרש"פ ומי מטעמה ומימוש הגבייה

16. עיקרו של חוק הפיצויים לדוגמה הוא בחיוב הרש"פ או מי מטעמה בתשלום פיצוי עונשי בסכום שנקבע בחוק וזאת אך ורק מכוח הגדרת הרש"פ כ"מתגמל טרור" וללא קשר לבחינת אופי אחריותה או מעורבותה למעשה. במקרה והעולה גרמה למוות, גובה הפיצוי העונשי יעמוד על 10 מיליון ש"ח. במידה ולניזוק נגרמה נכות צמיתה (בכל שיעור), גובה הפיצוי העונשי יעמוד על 5 מיליון ש"ח. מדובר בסכומים קבועים ללא מנעד של רצפה או תקרה והם יוטלו באופן אחיד הן על המעוול והן על המתגמל, היינו הרש"פ. לפי החוק חיוב הרש"פ בפיצוי עונשי אינו נתון לשיקול דעת השופט/ת היושב/ת בהליך אלא מדובר על חובת תשלום בכל מקרה ומקרה וללא בחינה פרטנית.

17. כמו כן נקבע, כי מימוש פסקי הדין שינתנו לחובת הרשות יהיה מהכספים שממשלת ישראל הקפיאה מכח סעיף 4 לחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, תשע"ח – 2018 (להלן: חוק ההקפאה). סעיף 2 לחוק הוא הסעיף העיקרי ומפאת חשיבותו נביא את נוסחו המלא:

"(א) גרם מעשה טרור למותו של אדם, יהיו זכאים יורשיו לפיצוי לדוגמה ממבצע מעשה הטרור, ממתגמל הטרור או ממי שחובתו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין, בסכום של עשרה מיליון שקלים חדשים, נוסף על כל פיצוי אחר שנפסק, אם נפסק בתביעת נזיקין שהוגשה בשל אותו מעשה.

(ב) נפגע אדם ממעשה טרור ונגרמה לו נכות צמיתה, בין שנקבעה לפי חוק התגמולים ובין שנקבעה בתביעת נזיקין, יהיה זכאי הנפגע לפיצוי לדוגמה ממבצע מעשה הטרור, ממתגמל הטרור או ממי שחובתו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין, בסכום של חמישה מיליון שקלים חדשים, נוסף על כל פיצוי אחר שנפסק, אם נפסק לטובתו בתביעת נזיקין שהוגשה בשל אותו מעשה.

(ג) פיצויים לדוגמה שנפסקו לפי סעיף קטן (א) או (ב) לא ינוכו מכל סכום שמשלמים המדינה או מוסד ממוסדותיה לנפגע או לבן משפחתו, ובכלל זה לפי חוק התגמולים.

(ד) (1) מימוש פסק דין שנקבע בו פיצויים לדוגמה לפי חוק זה יכול שיהיה מכל נכס של מתגמל טרור, ובכלל זה כל נכס שנתפס או הוקפא על ידי מדינת ישראל, לפי הוראות כל דין;

(2) מימוש פסק דין שנקבעו בו פיצויים לדוגמה לפי חוק זה של מתגמל טרור או של מי שחברתו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקדות הנזיקין שהוא הרשות הפלסטינית לא יהיה מהכספים המועברים בהתאם להוראות חוקי היישום כהגדרתן בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע"ח-2018, למעט כספים שהם כספים מוקפאים לפי סעיף 4 לחוק האמור.

(ה) לעניין חוק זה, 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."

מנגנון הגבייה ומימוש פסקי הדין מכספים השייכים לרשות

18. למעשה, מימוש פסקי הדין שיחייבו בתשלום הפיצוי העונשי על ידי הרשי"פ יתבצע מהכספים של הרשות הפלסטינית, המוקפאים על ידי ממשלת ישראל מכח חוק ההקפאה על אף שכספים אלו מלכתחילה צריכים להיות מועברים על ידי ממשלת ישראל אל הרשות הפלסטינית לאחר קיזוז תשלומי הוצאות שונים, וזאת בהתאם לסיכומים שנערכו במסגרת הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בווינגטון בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני שנחתם בין הרשות לבין ממשלת ישראל ביום 28.9.1995 (להלן: "הסכם אוסלו"), ובמיוחד הסכם פריז הכלכלי משנת 1994.

19. כספים אלו מוקפאים על ידי ממשלת ישראל מכח סעיף 4(א) לחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע"ח – 2018, קובע כך:

"מתוך הכספים שמעבירה ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית בהתאם להוראות חוקי היישום, יוקפא בכל חודש, סכום השווה לחלק השנים עשר מסך הכספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור בשנה הקודמת, בהתאם לדוח לגבי אותה שנה כפי שאושר בידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 3(א)."
(ההדגשה אינה במקור)

20. אלו כספי מיסים שישלם גובה עבור הרשי"פ ושייכים לרשי"פ וצריכים להיות מועברים אל הרשי"פ. מדובר בכספי מיסים מסוגים שונים, מע"מ, מכס על ייבוא, בלו על דלק שנרכש מתברות ישראליות ומיסים על עובדים פלסטיניים בישראל, אשר בהתאם להסכם פריז הכלכלי נגבים ע"י מדינת ישראל ואמורים היו להיות מוחזרים על ידי משרד האוצר הישראלי לרשי"פ, כאשר ישראל מקבלת עמלה בשיעור 3%. היינו, **מדובר בכספים השייכים לרשי"פ** והגעתם לידי ממשלת ישראל מלכתחילה נעשתה בגלל הסיכומים בין ממשלת ישראל לבין הרשי"פ במסגרת הסכם פריז הכלכלי.

תחולה גורפת: הגדרות רחבות וקביעת חזקת אחריות

21. סעיף ההגדרות בחוק הפיצויים לדוגמה כולל בהגדרת "מתגמל טרור" במפורש את הרשות הפלסטינית, ארגון השחרור הפלסטיני או מי מטעמם. החוק אינו מגדיר "מי מטעמה" כך שהאחריות לתשלום פיצוי עונשי יכול ותוטל גם על גופים נוספים מבלי להציג קריטריונים לקביעת הקשר בינם לבין הרשי"פ לצורך הטלת האחריות.

22. כמו כן, החוק מגדיר "מעשה טרור" כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, אשר בתורו כולל קשת רחבה מאוד של מעשים שנעים במדרג מבחינת חומרתם, תוצאותיהם, נסיבות ביצועם, היסודות הנפשיים הנדרשים להוכחתם, העונשים בגין ביצועם ועוד.

23. יתר על כן סעיף 2(ה) לחוק הפיצויים לדוגמא כפי שצוטט לעיל קובע חוקה גורפת לפיה הרשות הפלסטינית תיחשב כ"מתגמל טרור" בכל מקרה של ביצוע עוולה וזאת לאור החקיקה של הרש"פ המאפשרת תשלום למשפחות האסירים. לפי הגדרה זו הרש"פ תיראה כ"מתגמל טרור" ללא קשר לשאלה אם היא שילמה בפועל למשפחה של מבצע העוולה באותו מקרה פרטי. בכל מקרה בו בוצעה עוולה העונה על הגדרת "מעשה טרור", הרש"פ תחויב בפיצוי עונשי באופן גורף. הגדרה זו מאיינת את הצורך בקשר סיבתי בין המעוול לבין ארוע נשוא התביעה וחוטאת לכללי המשפט הבסיסיים ביותר.

הטלת פיצוי עונשי במצטבר ובנוסף לפיצוי התרופתי

24. במקביל, תיקון מס' 43 לחוק התגמולים משנה דרסטית את המשפט הנויקי המוכר, בכך שהוא מאפשר גביית 75% מגובה פיצוי תרופתי שייפסק בנוסף לגביית פיצוי תרופתי מכח שלושת חוקי התגמולים (וזאת כאמור בנוסף ובמצטבר לפיצוי העונשי שייקבע מכח חוק הפיצויים לדוגמה). תיקון מס' 43 למעשה מתקן את שלושת החוקים שלהלן ואלה ניסוחם:

א. סעיף 1(2)(ב) המתקן את חוק התגמולים קובע:

"אין בהוראות סעיף קטן (ב) או (1א) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה שנפסקו שלא כנגד המדינה בשל מעשה טרור, ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה) התשפ"ד – 2024, נוסף על תגמולים לפי חוק זה;"

ב. סעיף 2(2א) המתקן את חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט – 1959 וקובע:

"אין בהוראות סעיף קטן (א) או (1א) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה בשל מעשה טרור, ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד – 2024, נוסף על תשלומים לפי חוק זה;"

ג. סעיף 3(1)(2א) המתקן את חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי" – 1950 וקובע:

"אין בהוראות סעיף קטן (א) או (1א) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה בשל מעשה טרור, ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד – 2024, נוסף על תשלומים לפי חוק זה;"

25. תיקון זה גם הוא סותר את עקרונות שיטת המשפט ואת הכלל המשפטי הבסיסי לפיו מטרת דיני הניזקין הינה לפצות את הניזוק ולהשיב את המצב לקדמותו, ולא לאפשר עשיית עושר כתוצאה מנזק. לא מצינו בשיטת המשפט הישראלי אח ורע למצב החוקי החדש שקבוע חוק התגמולים לפיו ניזוק יזכה כמעט בכפל פיצוי תרופתי, וזאת אף מבלי להבהיר את תכלית החקיקה התריגה הזו.

תחילה ותחולה רטרואקטיבית

26. שני החוקים לעיל קובעים תחולה רטרואקטיבית על כל תביעה תלויה ועומדת או תביעה שטרם התיישנה. היינו לא רק שניתן לגבות פיצויים עונשיים ותרופתיים מהרש"פ בגין תביעות שטרם הוגשו, אלא שכל תביעה שטרם הסתיימה וללא קשר לשלב בהליך המשפטי בו היא מצויה, כולל תביעות המצויות לכאורה בשלב הערעור, ניתן יהיה להגיש תיקון לכתבי הטענות באופן שיוביל לחיוב הרש"פ בפיצוי עונשי ללא הוכחת נזק. ראו סעיף 4 לחוק הפיצויים לדוגמה וסעיף 4 לתיקון מס' 43.

27. כמו כן נקבע בשניהם כי מועד התחילה יהיה ביום 1.6.2024. ראו סעיף 5 לחוק הפיצויים לדוגמה וסעיף 4(א) לתיקון מס' 43.

חוק הפיצויים לדוגמה

התכלית הדומיננטית של החוקים זרה לתכלית של פיצוי עונשי בדיני הנזיקין

28. אין כל ספק כי תכלית הפיצוי העונשי במשפט הישראלי ובמשפט המשווה היא הרתעתית-עונשית. מדובר בתכלית שהיא חריגה לתכלית של דיני הנזיקין ובשל כך הפיצוי העונשי, או הפיצוי לדוגמה ללא הוכחת נזק, מוטל במקרים חריגים ונדירים בלבד. על כך לא נרחיב שכן אין זה עיקר טיעוננו.

29. עיון בהליך החקיקה מראה כי התכלית הדומיננטית של חוק הפיצויים לדוגמה אינה הרתעתית אלא דווקא איון ההליך המשפטי בדרך של קביעת אחריות מוחלטת על הרש"פ לכל מעשה טרור, קביעת גובה פיצוי חריג ללא מתן שיקול דעת לשופט, והבטחת גביית הפיצוי בפועל ע"י חילוט כספי הרש"פ המוחזקים בידי מדינת ישראל. כעולה מהפרוטוקולים של הדיונים שנערכו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הקושי העיקרי שניצב מאז ומתמיד בפני התובעים בתביעות לפיצויים תרופתיים הוא גביית הפיצויים בפועל והתארכות ההליכים.

30. חוק הפיצויים לדוגמה נועד לפתור שני קשיים אלו תוך שימוש לרעה בכלי של הפיצוי העונשי והוצאת התכלית שלשמה הוא נועד מהקשרה, זאת בכדי להשיג תכלית אחרת שהיא זרה לכלי הפיצוי העונשי. בכך, מתערבבות התכליות בבחינת מין שאינו במינו. בנוסף החוק מוסיף קביעות החורגות גם מהתכלית המוצהרת- קביעת אחריות מוחלטת וסכומים חריגים באופן קיצוני אינם עונים על תכלית זו.

31. על התכלית הדומיננטית לעיל ניתן ללמוד מדברי חברי הכנסת, נציגי משרדי הממשלה והנוכחים שהוזמנו לשיבות ועדת החוץ והביטחון. כאן המקום לציין, כי בשל עריכת הדיונים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שלאורך השנים נעדרה בה נציגות של חברי כנסת ערבים, לא הוצגו עמדות אחרות או סותרות ולא נדונו השלכות וסוגיות נחוצות נוספות. בכך אופיין גם הליך החקיקה הנוכחי בו התמקדו כלל הנוכחים בדיון חד צדדי הנוגע לאופן ואופי החקיקה הנדרש לתובעים כיום ולתובעים פוטנציאליים מבלי שיוצגו עמדות המבטאות אינטרסים נוספים, אחרים ונוגדים. כאמור, גם מספר הישיבות שנערך בנושא היה מצומצם.

32. התכלית הדומיננטית של גביית פיצויים בפועל וקיצור ההליכים בפני התובעים, נחשפה עוד בשלבים מוקדמים של הליך החקיקה. בדיון המוקדם במליאת הכנסת שנערך ביום 3.5.2023 לאחר הנחת הצעת החוק ציין יוזם החוק ח"כ פינדרוס כי כוונת הצעת החוק היא לגבות כסף מהרשי"פ, בזו הלשון:

"ההיגיון הפשוט, שגוי בארצות הברית או במדינה אחרת יכול להבין, הוא שנפגע טרור יכול לתבוע פיצויים ממני שלוקח חסות באופן רשמי על הדבר הזה, זה הדבר הכי הגיוני והכי מסתבר. **מתברר שבמדינת ישראל, נכון, מעכבים כסף, העבירו פה חוקים איך לעכב את הכסף, אבל איפה הכסף שוכב? אף אחד לא יודע אם זה בדלת מסתובבת או לא בדלת מסתובבת, אבל בסופו של דבר איפה הכסף נמצא? הוא לא מגיע לנפגע הטרור.**

... אין לך דרך ללכת לתבוע. לכן החוק הזה הוא הדבר האלמנטרי והכי נכון. סנדי גרבר פנה אליי אחרי האסון של משפחת פאלי ואמר: אני רוצה לעשות משהו לזכרם, אני רוצה לעשות משהו, תעשו משהו בשביל לתת מסר שהדבר הזה לא משתלם. ולא רק – ולצערנו הרב, הרשות הפלסטינית נותנת משכורות לאותן משפחות ולאותם מחבלים – אלא שהנפגעים יוכלו לקבל פיצוי ללא הוכחת נזק, ויוכלו לגשת לבתי המשפט ולא לפגוע בזכויות הביטוח הלאומי שלהם, ומדינת ישראל תגבה את ההוצאות שלה גם כן, תוציא את ההוצאות שלהם מהכסף שמחלטים לאותה רשות, שלוקחת חסות על אותו טרור. את האבסורד הזה שבתי המשפט מקזזים את הכסף הזה מהביטוח הלאומי, מקזזים את הכסף הזה מזכויות סוציאליות, מביטוחים אחרים, את הדבר הזה צריך להפסיק."

עמוד 95 לפרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת מיום 3.5.2023 (ההדגשה אינה במקור).

33. גם בדיון שנערך ביום 12.6.2023 בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בדיון להכנה לקריאה ראשונה חזר ח"כ פינדרוס על התכלית הדומיננטית של הבטחת גביית הפיצוי, כך:

"יתרה מזו, אתה, אדוני היושב-ראש, ועוד חברי כנסת, הובלתם פה חקיקה אין-ספור פעמים להקפיא כספי רשות פלסטינית. **הכספים האלה מוקפאים, אבל הם נעצרים בהקפאה שם עד שמישהו מחליט מסיבות כאלה ואחרות להפשיר אותם. אבל בסוף נפגע הטרור לא זכאי להגיע לשם.** אז נכון, הוא מקבל ביטוח לאומי, אבל אין להם שום אחריות לאותם מממנים. לא רק הסכומים שבמדינת ישראל הם סכומים מגוחכים. אני מדבר פה על 3 מיליון שקל. אני מזכיר שכשארצות הברית תבעה את איראן ב-252 מיליון דולר או את הרשות הפלסטינית ב-192 מיליון דולר בתביעה של נפגעי טרור, או את קובה ב-187 מיליון דולר. לא 3 מיליון שקל לנפגע.

...

בסוף גם הרשות צריכה לדעת וגם נפגעי הטרור. לא יכול להיות שיש הקשר מידי בין הנזיקין לעונשין. לא יכול להיות שזה דבר שתלוי זה בזה. ואתה אומר לו: תקשיב, אם קיבלת מהביטוח לאומי – **שגם שם לא תמיד זה עובד בקלות – אתה לא יכול לקבל מהצד השני. אם כן, תשיב את הכסף. זה דבר שהוא בלתי מתקבל על הדעת. אני חושב שאת הלקונה הזאת אנחנו צריכים כאן לתקן היום.**"

עמוד 3 לפרוטוקול הדיון (ההדגשה אינה במקור).

34. בדיון במליאת הכנסת לצורך הצבעה בקריאה ראשונה ביום 30.7.2023 הציג יוזם החוק ח"כ פינדרוס את תכלית החוק הדומיננטית כך:

"אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, אני שמח מייד אחרי תשעה באב, מוצאי שבת נחמו, להציג כאן את הצעת החוק לפיצוי לנפגעי טרור. **המצב החוקי היום, לצערי הרב, מעביר את משפחות נפגעי הטרור ויה דולורוזה, ויה דולורוזה בבתי משפט, בגלל שלא ברור את מי הם תובעים.**

אף שעבר חוק הקיזוז כאן בכנסת, לצערי הרב, כנראה, בשגגה או שלא בשגגה, זה לא היה מספיק לבתי המשפט בשביל להבין שנפגעי הטרור לא צריכים לעבור ויה דולורוזה, וכספי הקיזוז שמקוזזים צריכים ללכת למשפחות שנפגעו. זה דבר

מינימלי שמדינה מתורבתת ומתוקנת אמורה לעשות. כך זה נעשה בארצות הברית וכך זה אמור להיעשות גם פה. אני שמח שעורר אותי אדם רציני שטיפל בנושא הזה בארצות הברית, עורר אותי על הנושא הזה כאן. ברור לי שרוב-רובם של חברי הבית גם חתמו על הצעת החוק וגם יתמכו בהצעת החוק כאן היום."

עמוד 48 לפרוטוקול הדיון (ההדגשה אינה במקור).

35. דברים דומים נאמרו על ידי ח"כ פינדרוס, יוזם החוק, גם ביום אישור החוק בקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת ביום 11.3.2024.

36. גם שר המשפטים, יריב לוין, התמקד בתכלית דומיננטית זו וביום הצגת הצעת החוק בפני המליאה בתאריך 3.5.2023 הדגיש את הצורך **בהסרת חסמי הגבייה** :

"אני רוצה להדגיש שבמקרים שבהם נפגע הטרור זכאי לפיצויים עונשיים, הוא זכאי כבר היום לקבל פיצויים אלה יחד עם התגמולים. הוא לא צריך לבחור בין השניים. הוא יכול לקבל את הגבוה מהם. הצעת החוק כוללת כמה סעיפים שדורשים דיון נוסף בתיאום עם משרדי הממשלה, בפרט מה שקשור לסכום הפיצויים העונשיים, **וכמובן הנושא של מימוש פסקי הדין** וכן גובה שכר טרחת עורך הדין. אני חושב שההצעה היא חשובה בעיקרון; היא פותחת דרך להסרת חסם משמעותי מאוד שקיים היום."

עמוד 96 לפרוטוקול הדיון המוקדם במליאת הכנסת מיום 3.5.2023 (ההדגשה אינה במקור).

37. ובדיון שנערך ביום 12.6.2023 בועדת החוץ והביטחון של הכנסת בו נכח גם מר דורון תשתית, מנכ"ל המרכז לגביית קנסות, ברשות האכיפה והגבייה, הוא תיאר את הקושי בגביית הפיצויים שנפסקים מהאסירים הכלואים שביצעו את העבירות שלטענתו עליו יש להתגבר ועל כן אומץ כלי הגבייה כאמור בחוק הפיצויים לדוגמה, וכך בלשונו :

"דורון תשתית :
המרכז לגביית קנסות הוא הגוף שאוכף וגובה את הפיצוי לנפגעי העבירה בהליך פלילי. בין היתר, אנחנו מנסים לגבות גם כן פיצויים לנפגעי עבירות טרור שמתקיימות בתחומי מדינת ישראל, ואני משער שבקרוב נוסמך גם ליהודה ושומרון. כך שאנחנו מכירים את המטריה הזאת.
אני חייב לומר שהמטריה הזאת מאוד סבוכה. היא סבוכה גם תפעולית, מכיוון שאנחנו פונים פה לגורם צד ג' שהוא בעצם המעסיק שמשלם את הגמלאות, ספק משכורות, כדי להיפרע מהן. הרי הרשות עצמה, לפחות במקרים שלנו, לא הוכרזה כמחולל הפשיעה אלא ישנו רוצח בכלא, ואנחנו צריכים להיפרע מהרכוש שלו, והרכוש שלו בדרך כלל זו משכורת או גמלה.

...
יצחק פינדרוס (יהדות התורה) :
ממש לא החוק. החוק מדבר על הרשות הפלסטינית. אנחנו פונים למשרד האוצר, **לכספים המוקפאים.**

...
תמר קלהורר :
נכון. ומה שעושה כאן הנציג מהמרכז לגביית קנסות הוא להסביר לנו מה הם עושים היום באותם מקרים בקונטקסט הספציפי הזה.

היו"ר יולי יואל אדלשטיין :
זה מה שהבנתי. רק רציתי שגם אני וגם הפרוטוקול נבין אותו דבר, שאתה מתאר את המציאות הסבוכה ובדרך כלל, יורשה לי לומר, גם לא מביאה מי יודע מה התוצאות, שאתם מתמודדים איתה. ואם עוד פעם יורשה לי לפרשן, **אני חושב שהצעת החוק בדיוק מנסה לטפל במציאות הזאת או בשינוי המציאות הזאת.** בבקשה, אדוני.

דורון תשתית:

אותו רוצח באמת מקבל איזושהי סוג של גמלה. התחלנו את כל התהליך. התהליך הבשיל, וכל הגורמים המקצועיים אישרו את התהליך הזה, זאת אומרת, העיקולים הוטלו כדין וכו'. **התהליך היום מחכה להחלטה פוליטית אם באמת להעביר את הכספים שתמוסים בידי משרד האוצר.**

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

כן.

דורון תשתית:

ואני מקווה שזה ייפתר בקרוב. אבל התהליך הזה לוקח כחצי שנה, אפילו שמונה חודשים, רק כדי להניע אותו, כי אתה לא יכול סתם לפעול. אני לא יודע איך הצעת החוק תפתור את זה, אבל ברגע שאתה פונה לגורם צד ג', אתה צריך לתת לו את השהות לערער ולפנות וכו' וכו'. לנו זה לוקח כשמונה חודשים. ואנחנו היום מטפלים בעשרות מקרים כאלה. אנחנו מקווים שככל שיתקבל האישור הפוליטי, אז נוכל להתקדם עם זה ולראות תוצאות בקרוב של סכומים שיזרמו בצורה חודשית, שהם שכרו של אותו רוצח. לא תמיד זה רוצח, כי יש גם עבירות פחותות של פגיעה סתם."

עמודים 9-11 לפרוטוקול הדיון (ההדגשות אינן במקור).

38. הנה כי כן, למרות שתכליתו של כלי הפיצוי העונשי הינה חרתעה וענישה, עולה מהליך החקיקה כי התכלית הדומיננטית של חוק פיצויים לדוגמה הינה דווקא איון ההליך המשפטי והבטחת גבית הכספים זאת לאור קיומן של חסמי גבייה רבים והתארכות ההליכים המשפטיים המערימים קשיים על התובעים. בחלק המשפטי להלן, נטען כי תכלית זו אינה ראויה שכן היא זרה לתכלית הייחודית של כלי הפיצוי העונשי שנועד לשימוש במקרים חריגים בלבד ובכך היא הופכת את הכלי החריג לכלל גורף! ובנוסף נטען כי הסכומים שנקבעו בחוק חורגים גם מהתכלית המוצהרת ומטרתם לעקוף את פסיקת בית משפט נכבד זה.

39. בנוסף לכל האמור לעיל, העותרת טוענת כי קיימת תכלית סמויה אך עיקרית העומדת מאחורי שני החוקים נשוא העתירה והיא הקרסתה הכלכלית של הרשות ואיון ריבונותה ואחריותה כלפי התושבים המוגנים וזאת לצורך השלמת סיפוח הגדה המערבית לשטח הריבוני של מדינת ישראל. לא בכדי שהמחוקק, בתמיכה ועידוד של שר האוצר בצלאל סמוטריץ', הוביל לאישור שני חוקים אלו וברצף שיובילו לריקון קופת המסים השייכים לרש"פ והמוקפאים ע"י ממשלת ישראל. העובדה שהקריסה הכלכלית של הרש"פ כבר החלה, מבססת תכלית זו. לפירוט על ההשלכות הרחבות של החוקים על הרש"פ ראו מטה בפרק נפרד.

תחולה גורפת ורחבת היקף תוך התבססות על תשתית עובדתית בלתי שלמה

לא הובאה בפני הועדה תשתית מלאה הנוגעת להשלכות המיידיות של יישום החוק על התביעות התלויות ועומדות

40. לאורך הדיונים בכנסת נראה היה כי מלבד אישור המנגנון של גביית הפיצויים, לא הובאה בפני חברי הכנסת תשתית מלאה שיש בה כדי להצביע על ההשלכות הפרטניות והשלכות הרחב שיהיו בעקבות אישורי החוקים. דבר העדר התשתית המלאה עלה גם בדיון של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שנערך ביום 12.6.2023 שם ציינה נציגת משרד המשפטים ד"ר תמר קלהורה, כי יש צורך בהבאת תשתית עובדתית הנוגעת למספר התביעות הקיימות והתלויות ועומדות ואת השלבים בכל ההליכים המשפטיים התלויים ועומדים:

"זהו. יש פה גם שאלה של תחולה, שצריך יהיה אולי גם לחשוב בדיוק איך מדייקים אותה, כי יש תביעות שתלויות ועומדות בערעור, יש תביעות תלויות ועומדות, אבל כבר למעשה יסתיים בהן הדיון ומחכים לפסק דין. צריך יהיה להבין גם את המספרים, גם את השלבים של ההליכים. בסופו של דבר, זו הכרעת מדיניות של הכנסת. אני רק אומרת שההוראה הקיימת נראית קצת גורפת וצריך טיפה לחשוב." עמוד 7 לפרוטוקול הדיון.

41. נתונים כאלו לא הובאו והוצגו במהלך הדיונים לאישור החוקים.

קביעת סכום פיצוי עונשי אחיד, גורף וגבוה והגבלת שיקול הדעת השיפוטי

42. כאמור, חוק הפיצויים לדוגמה קובע שני סכומים קבועים ואחידים לפיצוי עונשי. הראשון ע"ס 10 מיליון ש"ח במקרה של מוות. השני ע"ס 5 מיליון ש"ח במקרה של נכות צמיתה בשיעור כלשהו. סכומים אלו הם סכומי חובה ואינם ניתנים לשינוי לפי שיקול דעת השופט/ת היושב/ת בהליך. בנוסף, הפיצוי העונשי בגין נכות צמיתה גם הוא אחיד על כלל שיעורי הנכויות ללא כל אבחנה בשיעור וגובה הנכות. סכום הפיצוי העונשי הראוי לעזבון נידון על ידי בית המשפט העליון בפרשת **בן שלום** (ע"א 71/18 **הרשות הפלסטינית נגד בן שלום**, פסק דין מיום 10.3.2021). בית משפט נכבד זה סבר כי פסיקתו של בית המשפט המחוזי לפיצוי עונשי בגובה 10 מיליון ש"ח לעזבון אינה סבירה וקבע סכום של 3 מיליון ש"ח לעזבון. החוק עוקף שיקול דעת שיפוטי זה ללא הסבר.

43. בדיון לקראת הכנת הצע"ח לקריאה ראשונה שנערך בועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 11.7.2023 הביעה ד"ר תמר קלהורה דאגה הן לגבי קביעת סכום אחיד והן לגבי קביעת גובה הסכום: "מצד שני אתה לא יכול להשאיר את זה פתוח וצריך לקבוע תקרה. בתוך הדבר הזה כן יש מנעד." (עמוד 28 לפרוטוקול הדיון). בהמשך נשאלה על ידי יו"ר הוועדה ח"כ אדלשטיין אם הקושי הוא בקביעת סכום אחיד או שהסכום עצמו הוא בעייתי, והשיבה: "הסכומים בעייתיים מסיבות אולי אחרות, קביעת סכום אחיד בעייתית. זה יהיה קשה להצדיק את זה." (עמוד 31 לפרוטוקול הדיון).

44. התייחסות נוספת לקושי בקביעת סכומים אחידים על כלל שיעורי הנכויות נמסרה ע"י ד"ר קלהורה גם בדיון בועדת החוץ והביטחון שנערך ביום 22.1.2024:

"לגבי שאלת המימוש שנדון בה, אי אפשר להימלט מזה, אמרתי וזה עשוי להרגיז את הציבור אבל אני אומר את זה בכל זאת, **יש הסתברות שיוגש בג"ץ נגד החוק הזה**. ככל שהסכום שיקבע, המנגנון שיקבע יהיה יותר מרחיב מבחינת סכומי הפיצויים העונשיים, אני מניחה שזה יגדיל את המוטיבציה לעתור נגדו ולצדדי ראיתי כבר בג"צים שהוגשו מטעם גורמים שונים ומשונים נגד הצעות חוק שנשאו אופי דומה וגם הצליחו.

מאחר שאני חושבת שהמטרה של כולנו צריכה להיות להעביר לחקיקה שאכן תזכה בסופו של דבר את נפגעי הטרור, באמת תזכה אותם בפיצוי, אני שמה כרגע בצד את שאלת המימוש, מהבחינה המשפטית הזו, הייתי הולכת על מנגנון שקובע תקרה ולא רצפה ולא משנה מה המינימום, קבעו 10 מיליון במקרה של רצח ו-5 מיליון במקרה של נכות, אבל ברור לחלוטין שברגע שזה רק רצפה אז השמים הם הגבול.

אני חושבת שעדיף לנסות לייצר סכום שאולי יש לו סיכוי יותר טוב להגיע לידי התובעים. אני חושבת שצריכה להיות רצפה כי אני רוצה לשדר לבית המשפט את המסר שיש מינימום שמתחתיו לא יורדים כי עונשי צריך להיות באמת עונשי, לכן זה לא יכול להיות סכומים נמוכים. אני בעד רצפה אבל אני גם בעד תקרה. **הסכומים עצמם הם פונקציה של שאלת המימוש**, בגלל שאין כללים ואין שום דבר להיאחז בו אז אפשר לומר שכל מספר זוכה. בסוף מה שיכתיב את התשובה זה מה שיהיה ניתן

לקבל וצריך לזכור שכנראה בסופו של דבר זה יהיה בנוסף על הפיצויים התרופתיים שגם אם נוריד מהם את התגמולים, יכולים להיות בסכומים גדולים של מיליונים.

לכן הייתי הולכת על מנגנון של רצפה ותקרה. למרות שמדובר בפיצויים עונשיים, **עדיין יש הבדל, מבלי לפגוע באף אחד, בין מי שנכחו 10% לבין מי שנכחו 80% גם בהיבט של הפיצויים העונשיים, לא רק בהיבט התרופתי.**"

עמוד 7 לפרוטוקול דיון (ההדגשות אינן במקור).

45. ובאותו דיון ביום 22.1.2024 ציין יואב סטשבסקי נציג משרד המשפטים כך :

"ברשותך אוסיף לנקודה הזאת ואחרי זה עוד נקודה לנוסח, ככל שהוועדה תחליט להיצמד להגדרה של נכות בחוק הנכים, אז אם רוצים לקבוע הלימה בין חומרת הנכות לבין הפיצוי ולא להזיק את הנכה להוכיח את הנכות בבית המשפט, אם קובעים את זה בהתאם לאחוז הנכות שנקבע בוועדה הרפואית כנכות קבועה, אז **פיצוי לדוגמה שיהיה כאחוז מהנכות הקבועה, יכול להיות רעיון של הלימה מסוימת שאני מציע לוועדה, לשיקול דעתה.**"

עמוד 12 לפרוטוקול הדיון (ההדגשה אינה במקור).

46. למעשה הטלת הפיצוי העונשי על הרש"פ באופן גורף, תוך קביעת סכומים אחידים וקבועים, שוללת את שיקול הדעת השיפוטי שאמור להינתן לשופט/ת שדן בתביעה הקונקרטית ובידו נתונה האפשרות לבחון את מכלול השיקולים כדי להחליט אם באותו מקרה קונקרטי ניתן להטיל את הפיצוי העונשי ובאיזה סכום. שלילת שיקול הדעת השיפוטי, במיוחד כאשר מדובר על אימוץ כלי חריג וקיצוני, היא כשלעצמה גורפת.

47. בהקשר זה ראו דבריו של שר המשפטים לוי בהתייחסו לשלילת שיקול הדעת השיפוטי בדיון במליאת הכנסת ביום 3.5.2023 :

"הדברים הם מאוד קוהרנטיים. כיוון שאומר חבר הכנסת פינדרוס – הוא לא בא בטענות אל בית המשפט. הוא אומר: החוק עצמו לא נותן לבית המשפט את הכלים. הוא לא טוען שבית המשפט לא מפעיל את הכלים האלה. לכן אני חושב שההצעה שלו היא הצעה טובה ונכונה, כמו שהרפורמה היא נכונה, וכמו שאם נעשה את הרפורמה תיפתרנה הרבה מאוד בעיות, שמנסים להתגבר עליהן ב"כאילו" דרך החמרת ענישה – שממילא לא תקרה אצל אותם שופטים שלא נותנים כבר את סף הענישה הקיים. זה הכול, זה הסיפור. פשוט מאוד וקל."

עמוד 98 לפרוטוקול הדיון.

48. בדיון שנערך לאחר מכן בוועדת החוץ והביטחון ביום 11.7.2023 התייחסה נציגת משרד המשפטים ד"ר קלהורה לשלילת שיקול הדעת השיפוטי במיוחד ככל שהדבר נוגע לקביעת גובה סכום הפיצוי :

"מה שאני רוצה לומר זה שאפשר לקחת מהצעת החוק שעדיין לא עברה, אפשר אולי לבקש מחבר הכנסת אוהד טל את רשותו, אפשר להמתין עד שהיא תעבור בטרומית ואז לאחד אותה, יש שם בהצעה שני דברים שנראה לי שכדאי לשקול לאמץ אותם, האחד, יש שיקולים, שמה בית המשפט יכול לשקול במסגרת אותו טווח, כי בסופו של דבר אין מקרה אחד דומה לשני ואני לא חושבת שצריך לתת פה יד חופשית לחלוטין, כן צריך להתוות את שיקול הדעת של בית המשפט."

...

חומרת הפגיעה, מספר הנפגעים, חומרת הפגיעה בהם. יש כאן רשימה של שיקולים. הצעת החוק השנייה. אני חושבת שאפשר להיעזר בה כדי לגבש רשימה של שיקולים, כי אני לא חושבת שהייתי רוצה שזה יהיה פתוח לגמרי מכיוון שכמו שאדוני אמר, יש נטייה או להיצמד לרצפה או להיצמד לתקרה ואני חושבת שדווקא מאוד חשוב להתוות לבית המשפט רשימה של שיקולים שהוא כן יוכל להיעזר בהם כדי בכל זאת להתאים את זה למקרה מנקודת מוצא שכל המקרים הם קשים

וחמורים, זה לא שיש פה משהו שאפשר להגיד שהוא קל. אני חושבת שצריך לסמן לבית המשפט שגם יש איזה שהוא מינימום, כי בסופו של דבר אנחנו מדברים פה על פיצוי עונשי." עמודים 26-27 לפרוטוקול הדיון (ההדגשות אינן במקור).

49. עיון בהליך החקיקה מראה כי לא נערך דיון מעמיק בסוגיה זו, כמו גם לא בכל סוגיה אחרת מלבד הבטחת מימוש פסקי הדין, גביית הכספים מהרש"פ בפועל וקיצור ההליכים המשפטיים עבור התובעים.

תיקון מס' 43 לחוק התגמולים

תכלית החוק מנוגדת לעקרונות הבסיסיים של דיני הנזיקין ועל כן היא בלתי ראויה

50. מדברי ההסבר של הצעת החוק שהונחה לדיון מוקדם בכנסת ביום 26.12.2022 ניתן ללמוד כי תכלית הדומיננטית של תיקון מס' 43 הינה ענישה של הרש"פ:

"לאחרונה קבע בית המשפט כי הרשות הפלסטינית תישא באחריות נזיקית לכל פיגוע שבגינו היא משלמת משכורות למחבלים. חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, קובע כי לא ניתן לקבל תגמול נזיקין גם מהחוק וגם פיצוי נזיקי לפי חוק אחר. נפגעי פעולות האיבה נאלצים למעשה להחזיר לביטוח הלאומי את מלוא הפיצויים שקיבלו ממנו על מנת לקבל את פיצויי הנזיקין מהרשות הפלסטינית. עובדה חוקית זו הופכת את ההליך המשפטי אל מול הרשות הפלסטינית ללא כדאי מלכתחילה. מצב זה לא תקין ולא מוסרי, יש למצות את הצדק אל מול הרשות הפלסטינית. על מדינת ישראל ואזרחיה להטיל על הרשות הפלסטינית כל סנקציה אפשרית כאשר רשות זו מעניקה פרס כספי בעבור רצח יהודים ומתמרצת את המחבלים האזרחיים בדרכם אל הפיגוע הבא. בנוסף, מן הראוי שנפגע פעולות איבה יקבל פיצוי גם מהרשות הפלסטינית וגם מהביטוח הלאומי. מוצע לתת לנפגעי פעולות איבה זכויות לקבל תגמולים מהביטוח הלאומי במקביל לפיצויים שנפסקו עבורם בבית המשפט."

51. ובהצעת החוק שהונחה לקריאה ראשונה ביום 12.7.2023 צוין כי התכלית היא תמרוץ הגשת תביעות:

"הצורך לבחור בין התגמולים ובין הפיצויים מהווה תמריץ שלילי להגשת תביעות פיצויים על ידי נפגעים מפגיעת איבה על ידי גורמי טרור ומי שסייע להם, ומקשה עליהם בניהול תביעות אלו שכבר הוגשו. לפיכך מוצע להסיר את התמרוץ השלילי האמור ולאפשר לנפגעים כאמור לתבוע את הפיצויים המגיעים להם לפי פקודת הנזיקין, וכך לגרום למזיקים לשאת בעלות הנזקים שגרמו למטרות גמול והרתעה. ..."

הלינק להצעת החוק לדיון בקריאה ראשונה מיום 12.07.2023 ניתן לעיון כאן:

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls1_2872531.pdf

52. כמו כן בדיון שנערך ביום 18.3.2024 בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ציין ח"כ שמחה רוטמן כי התכלית היא דווקא מניעתית-הרתעתית, שגם היא זרה לתכלית של הפיצוי התרופתי. לדבריו:

"מבחינתי המטרה החשובה של הצעת החוק הזאת, מעבר לפיצוי לנפגעים, היא לוודא שבאמצעות התביעות הללו אנחנו לא רק נגרום להם לשלם על אירועי הטרור שהם ביצעו אלא גם נשמש כלי מאוד משמעותי למנוע את פיגועי הטרור הבאים."

עמוד 4 לפרוטוקול הדיון בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

ניתן לעיין בפרוטוקול הדיון כאן:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Pages/AllCommitteeProtocols.aspx?ItemID=2216403>

גורפות ההסדר בתיקון מס' 43 – כפל פיצוי תרופתי בניגוד לתכלית העיקרית של דיני הנזיקין

53. התיקון מביא לכך שמי שתובע את הרש"פ מקבל כמעט כפל פיצוי תרופתי – 75% מהמזיק ומלוא התגמולים ממדינת ישראל (וזאת בנוסף לפיצוי העונשי מהמעוול), וזאת כאשר התכלית שבבסיס התיקון סותרת לחלוטין את תכלית דיני הנזיקין.

54. התיבה "פיצויים" בפקודת הנזיקין משמעה שהסעד הנזיקי אינו הצהרתי או עונשי אלא תרופתי ומטרתו להסיר את הנזק ולהיטיבו. התפיסה העומדת בבסיס דיני הנזיקין היא נזקו של הנזוק- ולא התנהגותו של המזיק- הוא המכריע בקביעת הפיצויים (ע"א 10064/02 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' אבו חנא, פסקה 26 (פסק דין מיום 27.9.2005)).

55. כך שהמטרה המרכזית של מתן פיצוי תרופתי הינה הטבת הנזק שנגרם לניזוק והשבת המצב לקדמותו ככל הניתן, לפי עקרון זה על הפיצויים התרופתיים המשולמים לניזוק להעמיד ניזוק במצב בו היה טרם ניזוק עקב מעשה העוולה (ר' אהרון ברק, **דיני הנזיקין- תורת הנזיקין הכללית**; ע"א 140/00 אטינגר נ' החברה לפיתוח ושיקום הרובע היהודי בעיר העתיקה (פסק דין מיום 15.3.2004) ועוד). דיני הנזיקין שואפים ליתן לניזוק אותו סכום כספי, אשר במידת האפשר, בקירוב ובערך, יעמיד אותו באותו מצב בו היה נתון, ללא מעשה הנזיקין (ר' ברק, הערכת הפיצויים בנזקי גוף, 251).

56. החריג לתכלית העיקרית של דיני הנזיקין היא הפיצוי העונשי. כך שיוצא ששני החוקים נשוא העתירה מובילים לכך שלא חריג שחריג הפיצוי העונשי מורכב על חריג חלופת האשרור, אלא גם על הצטברות מקור הפיצוי התרופתי.

57. **לאור תכלית דיני הנזיקין אין כפל פיצוי בשיטת המשפט הישראלית.** חריג לכך נמצא בסעיף 330 לחוק הביטוח הלאומי תשנ"א- 1995 הקובע כי אם המקרה שחייב את המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה משמש עילה גם לחייב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו זכאי לפי פקודת הנזיקין או לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים תשל"ה 1975, והזכאי לגמלה הודיע למוסד לביטוח לאומי על הגשת תביעתו, יהא הזכאי לגמלה זכאי לפחות ל-25% מסך כל הפיצויים שנפקדו באותה תביעה. מטרת חריג זה הינה לעודד ניזוקים לתבוע וליידיע את מדינת ישראל כך שזו תוכל לגבות את הגמלאות מהמזיק ולדאוג לקופה הציבורית, ובמקביל לשמור על עקרונות דיני הנזיקין וביניהם הכלל של השבת המצב לקדמותו ומניעת עשיית עושר ולא במשפט. התיקון דגן חורג מעקרונות דיני הנזיקין ואף מהחריג שנקבע ביחס לניזוקים אחרים בקובעו כי הניזוק יוכל להשאיר בידיו 75% מהפיצוי שייפסק לטובתו בנוסף לתגמולי המל"ל (בנוסף לפיצוי העונשי).

58. הנה כי כן, למרות שתכליתו של הפיצוי הנזיקי הינה השבת המצב לקדמותו, הליך החקיקה ותוצאותיו מלמדים כי התכלית הדומיננטית של תיקון מס' 43 הינה ענישה ותוצאותיו עשיית עושר ולא במשפט.

תחולה רטרואקטיבית גורפת של שני החוקים

59. כאמור לעיל, שני החוקים חלים באופן רטרואקטיבי על כלל התביעות התלויות ועומדות ללא קשר לשלב בו הן מצויות: בין אם רק הוגשו, בין אם בשלב ההוכחות, בין אם בהליך ערעור וכדומה. בכל שלב כזה וללא כל קשר לזמן הדיוני ולמשאבים שהושקעו בו, יוכלו התובעים מיד עם כניסת החוקים לתוקף, לתקן את כתבי הטענות ולבקש הטלת פיצוי עונשי ולגבות אותו. לכך יש להוסיף את התובעים הפרטנציאלים שטרם הגישו את תביעותיהם וזאת גם אם הן על סף התיישנות.

60. בדיון מיום 12.6.2023 ד"ר קלהורה השוותה עם תיקון החוק הנוגע לתביעות פלסטינים לפיצויים בגין נזקים שנגרמו להם מפעולות הצבא (הכוונה לתיקון מס' 7 לחוק הנזקים האזרחיים) (אחריות המדינה, התשי"ב – 1952) שם לטענתה ולאחר דיון בכנסת, הוחל התיקון רק על תביעות שלא הסתיימו בהן שמיעת הראיות וההליכים:

"אני רק אומר ששוב במטריה דומה אך שונה לחלוטין, להבדיל אלף אלפי הבדלות, בתביעות של פלסטינים נגד המדינה על פעולות של צה"ל עשינו בזמנו תיקוני חקיקה והחלנו אותם על תביעות שלא הסתיימה בהן שמיעת הראיות, שעדיין ההליכים הן עוד באמצע. אני לא אומרת שזה מה צריך לעשות כאן. **שוב, זו מטריה שונה ויש הצדקות, אבל צריך לדעת שגם הדבר הזה הוא לא לגמרי נקי במאה אחוז מספקות וצריך יהיה לקיים עליו דיון ולקבל הכרעת מדיניות.**"

עמוד 7 לפרוטוקול הדיון (ההדגשה אינה במקור).

61. ד"ר קלהורה המשיכה באותו דיון וציינה:

"צריך להגדיר למה אנחנו מתכוונים כשאנחנו מדברים על רטרואקטיביות, אנחנו מדברים על תביעות שאירוע הטרור התרחש לפני הרבה זמן או שהייתה תביעה והיא הסתיימה בפסק דין שבו בעצם לא ניתנו פיצויים עונשיים ופסק הדין הפך להיות חלוט, או שבכלל לא הוגשה תביעה, אני לא יודעת כמה כאלה יש. עכשיו לכאורה מתעוררת השאלה האם החוק הזה מצמיח עילת תביעה חדשה.

בעניין הזה, זו שאלה תקדימית, לא היה לנו שום דבר כזה, התייעצתי עם פרופסור ישראל גלעד, לשעבר מהאוניברסיטה העברית, מומחה גדול לדיני נזיקין ומומחה גדול לדיני התיישנות, כתב שני ספרים והוא אמר לי שלדעתו אין דבר כזה אשרור מתמשך כאשר מעשה העוולה היה חד פעמי ולמעשה תקופת ההתיישנות בגינו הסתיימה. אשרור זה אם מסתכלים על סעיף 12 ומבינים את הרציונל, האחריות של המסייע או המשדל, שגם עליהם החוק הזה חל, לא רק על המאשרר, היא למעשה עוולה. אם אין יותר מעשה עוולה מכיוון שכבר יש לנו מעשה בית דין או מכיוון שהייתה התיישנות, אז ממילא גם אין אשרור.

לכן ניתן יהיה להשתמש בסעיף הזה אם יש תביעות שהם בהליכי ערעור, אם יש תביעות שעדיין לא הסתיימו, תביעות שלא התיישנו, ניתן יהיה לתקן כתב תביעה ולהוסיף את זה, נדמה לי שהדבר גם נעשה בתביעות מסוימות. לכן, לגבי כל מי שהתביעה עדיין לא הסתיימה, החוק הזה יחול, לרבות אם הפיגוע אירע לפני הרבה שנים. מטיבם של התיקים האלה, שעד שמגיעים לפסק דין, בוודאי בעליון, זה לקח הרבה מאוד שנים. יש תיקים שהתחילו ב-2003 ועדיין לא הסתיימו. זה יחול עליהם.

זה לא יחול אולי על קבוצה קטנה של אנשים שלא תבעו בכלל על אירוע שהתרחש לפני 15-20 שנה וזה לא יחול על מי שקיבל פסק דין חלוט ולא הגיש ערעור כי זה קו הגבול, אין אשרור למשהו שאיננו בר תביעה."

עמוד 15-16 לפרוטוקול הדיון (ההדגשה אינה במקור).

ההשלכות המיידיות והרוחביות של יישום החוקים על הרשות הפלסטינית

ההשלכות המיידיות

62. לשני החוקים השלכות כלכליות ישירות חמורות על הרש"פ והשלכות כלכליות ואזרחיות חמורות

עוד יותר על התושבים הפלסטינים בשטחים הכבושים.

63. באשר לסיכון הקריסה הכלכלית המיידית של הרש"פ בעקבות יישום שני החוקים, נטען כי כיום קיימות **לפחות 180 תביעות התלויות ועומדות בשלבים שונים של ההליך המשפטי** שנוגעות לדרישת סעד פיצויים בגין נזקים שנגרמו לעזבונו ולנפגעים ובהן גם הרש"פ נתבעת. החל מיום 1.6.2024 כשיכנסו שני החוקים לתוקף, תחויב הרש"פ בפיצוי עונשי בכל התיקים הנ"ל בהתאם לחוק הפיצויים לדוגמה ללא צורך בהוכחת אחריות. בנוסף, לאחר קביעת גובה הנזק, תחויב הרש"פ בתשלום פיצוי תרופתי, ו-75% מגובה הפיצוי התרופתי ייגבה בנוסף לתגמולים המשולמים לתובעים מכח חוקי התגמולים. את 25% הנוספים יוכלו לתבוע הגופים המשלמים תגמולים (המוסד לביטוח לאומי ו/או משרד הבטחון).

64. מבין התיקים הנ"ל תובעים **לפחות 150 עזבונו**, כאשר עבור כל אדם שנפטר תחויב הרש"פ ב-10 מיליון ש"ח כפיצוי עונשי ללא הוכחת נזק.

65. בנוסף, בתביעות הנ"ל ישנם **כ-700 תובעים שאינם עזבונו** הכוללים כ-100 פצועים ישירים מהעוולות ועוד מספר רב של קרובים מדרגה ראשונה שיטענו לפגיעה נפשית שתובעים פיצוי על פי הלכת אלסוחה (רע"א 444/87 אלסוחה נגד דהאן, פד"י (3) 397). כאמור עבור כל נפגע, תחויב הרש"פ ב-5 מיליון ש"ח כפיצוי עונשי.

66. ההערכה הכללית של גובה הסכום שייגבה כפיצוי עונשי לאחר יישום החוק ב-1.6.2024 הוא **גבייה מיידית של כ-5 מיליארד ש"ח** מהכספים של הרשות הפלסטינית המוקפאים כיום ע"י ממשלת ישראל. בנוסף תתבצע גבייה נוספת בסדר גודל של כ-2 מיליארד ש"ח של פיצוי תרופתי, מכספי המיסים של הרש"פ המוחזקים על ידי מדינת ישראל.

67. **גובה הסכום של כספי הרשות המוקפאים** על ידי ממשלת ישראל באמצעות משרד האוצר הישראלי מכת חוק ההקפאה עומד על **כ-4 מיליארד ש"ח**. היינו, לאחר הגבייה המיידית של הפיצויים העונשיים לא ייוותרו כספים מוקפאים, וגם כספים שיוקפאו בעתיד יחולטו לטובת תובעים שיחזיקו בפסקי דין. לאחר מכן יפנו התובעים לחילוט נכסים נוספים של הרש"פ בהתאם להוראות סעיף 2(ד)(1).

68. בהקשר זה יש לציין את הצפי של הגשת תביעות לפיצויים תרופתיים ועונשיים לפי שני החוקים לעיל, על ידי עזבונו של אנשים שתביעותיהם טרם התיישנו ובכללם אזרחים שנהרגו ב-7.10.2023. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי מאז 7.10.2023 ועד היום נהרגו 882 אזרחים ישראליים. לינק לנתונים המעודכנים מאתר המוסד לביטוח לאומי:

<https://www.btl.gov.il/About/newspapers/Pages/NtonimYomZiron2024.aspx>

69. לאחרונה החלו מוגשות תביעות לפיצויים ע"י מאות תובעים בגין נזקים שנגרמו להם ביום 7.10.2023. על אף שהרש"פ אינה משלמת למזיקים מארגון חמאס או מכל ארגון אחר שביצעו את העוולות ביום 7.10.23, התובעים טוענים שחוק הפיצויים לדוגמה חל על המקרה בשל החזקה שנקבעה בו על היות הרש"פ מתגמלת טרור, והסעדים המבוקשים מגיעים למיליארדי שקלים.

70. זאת נוסף לצפי הגשת תביעות על ידי חיילים ישראלים שלפי תיקון מס' 43 לחוק התגמולים גם הם יכולים להגיש תביעות לפיצוי עונשי נגד הרש"פ.

71. כאמור בבקשה לצו מניעה זמני, עוד בטרם נכנסו החוקים לתוקף, החלו תובעים להגיש בקשות למתן צווי עיקול זמניים במעמד צד אחד על כספי הרש"פ מהכספים המוחזקים על ידי ממשלת ישראל במשרד האוצר, על בסיס חוקים אלו. ראו למשל החלטה של בית המשפט המחוזי בירושלים בת"א 23-03-31863 **סחיוסחורדר נגד הרשות הפלסטינית** (החלטה מיום 19.5.2024). בהחלטה זו קבעה כ"ב הרשמת נויברט כי לאור חקיקת חוק הפיצויים לדוגמה היא מוצאת לנכון להרחיב את העיקול לסך של 26,750,000 ש"ח.

(ראו נספח ע/3 לעתירה).

ההשלכות הרוחביות

72. לגביית והעברת כספי הרש"פ לתובעים ישנן השלכות רוחביות חמורות על מצבה הכלכלי של הרשות. כך למשל בעקבות הקפאת הכספים לפי חוק ההקפאה והחזקת כספים נוספים ירד שיעור תשלומי המשכורות לעובדים הפלסטינים במגזר הציבורי ל 50%. **עד חודש אפריל 2024 הגיע החוב שנושאת הרש"פ לעובדים במגזר הציבורי לכ- 4 מיליארד ש"ח**. בחישוב כללי יש לציין כי כיום ישנם 45 אלף עובדים בתחום החינוך; 16 אלף עובדים בתחום הבריאות ו- 53 אלף עובדים בתחום הביטחון.

73. לכך יש להוסיף את **חובות הרשות הפלסטינית לספקים במגזר הפרטי** העומדים עד סוף אפריל 2024 על סך כ 5.3 מיליארד ש"ח. 60% מהחוב הוא לספקים בתחום הבריאות. יתר החוב שייך לחברות מזון ותזונה, חברות תקשורת, חברות קבלניות, ספקי דלק, ספקי ביטוח, ספקי ציוד, ספקי רכבים, ספקי מעבדות ועוד ועוד.

74. נדגיש כי הגרעון הכללי בתקציב הרש"פ נכון לשנת 2023 עומד על כ 2.7 מיליארד ש"ח. סכום הפיצויים לדוגמה, שיעמוד כאמור על סך כ 5 מיליארד ₪ ביחס לתביעות התלויות ועומדות בלבד, גבוה מהגרעון התקציבי של הרש"פ נכון לסוף שנת 2023. המשמעות הינה קריסה כלכלית מיידית של הרש"פ במידה והחוק לא יבוטל.

75. עוד נציין בהקשר זה כי הכספים שממשלת ישראל גובה מידי חודש מהווים כ 50% מגובה ההכנסה העצמית של הרש"פ. שכן כאמור מדובר בהכנסה ממסים: בעיקר בלו, מע"מ ומכס.

76. לכך כמובן השלכות כלכליות ואזרחיות רבות על כלל תחומי החיים של התושבים הפלסטינים בגדה המערבית לבדה אשר יובילו להפיכת תנאי החיים לבלתי אנושיים ובלתי נסבלים ובלתי איכותיים ועלולים להגיע לתנאי הרעבה לאוכלוסיות מסוימות שחיים ביישובי הרש"פ.

77. ביום 23.5.2024 פרסם הבנק העולמי דו"ח שכותרתו "השלכות הסכסוך במזרח התיכון על הכלכלה הפלסטינית" – *Impacts of The Conflict in the Middle East on the Palestinian Economy*. דו"ח זה מצביע על המצב הכלכלי החולץ ומחמיר של הרש"פ ומייחס חלק ניכר ממנו להחזקת כספי המיסים של הרש"פ על ידי ממשלת ישראל. בהתאם לדו"ח הבנק העולמי, מצבה הכלכלי של הרש"פ הוא חמור, בין היתר, בגלל הקפאת והחזקת המיסים. הבנק העולמי מדגיש כי הואיל וכספי המיסים החודשיים של הרש"פ המוחזקים על ידי ישראל מהווים כמחצית מהכנסתה החודשית העצמית אזי המשך החזקת המיסים במהלך שנת 2024 תוביל לסכנת קריסה מיידית של הרש"פ. כך בלשון הדו"ח:

"In the West Bank, the knock-on effects of the conflict continue to weigh heavily on the economic activity. These ripple effects manifested through additional restrictions on movement within and across cities imposed by the Government of Israel (GoI) and denied access for Palestinians workers to the Israeli labor market, weighing heavily on economic activity. **This compounded with increased deductions by the GoI from clearance revenues, vastly deepened the PA's fiscal crisis, and caused the West Bank economy to contract by 1.9 percent in 2023.**" (page 6) (ההדגשה אינה במקור)

"The PA's already challenging fiscal situation has transformed into a full-blown and ongoing crisis since October 2023, with the risks of systemic collapse on the rise. This is mainly due to the GoI's decision to increase monthly deductions from revenues it collects on behalf of the PA (clearance revenues) to around NIS500-600 million, up from the previous NIS200 million... As a result, clearance revenue transfers, the PA's main source of income, shrank by over 50 percent in the conflict's aftermath. In response, the PA decided to decline several of these transfers in 2023. These developments came up on the top of the decline in domestic revenue mobilization due to the economic contraction and continued low levels of foreign aid... Recent Israeli media reports indicate decisions by GoI to withhold the March clearance revenues, totaling NIS 170 million after all the deductions. If confirmed this raises the stakes and the risk for a potential systematic collapse." (page 11). (ההדגשה במקור)

לעיון בדו"ח הבנק העולמי מחודש מאי 2024, ראו:

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ce9fed0d3bb295f0363d690224d1cd39-0280012024/original/Palestinian-Econ-Upd-May2024-FINAL-ENGLISH-Only.pdf>

** כמו כן למען הנוחיות, דו"ח הבנק העולמי מצורף לעתירה ומסומן ע/4.

78. לזאת יש גם להוסיף את ההשלכות המדיניות שמטבע הדברים כאן לא המקום לפרט.

79. כל האמור לעיל, לא נלקח בחשבון על ידי חברי הכנסת המועטים שהשתתפו בחליכי החקיקה. כמו כן מהדיונים המצומצמים שנערכו ניתן להסיק כי המחלוקות שנתגלו בין משרדי הממשלה השונים ערב אישור החוק בקריאה שנייה ושלישית לא נלקחו בחשבון באופן יסודי ומעמיק אלא יהיר ופזיז

שכוון לאישור החוק על מנת לאפשר קיצור ההליכים המשפטיים וגבייה מיידית של כספי הרשי"פ לטובת התובעים.

80. בדיון שהתקיים בפני הועדה ביום 22.1.2024 ציין יועמ"ש המל"ל אדם וולפסון, כי למעשה הצעת החוק אינה מתחשבת בהשלכות הקריסה הכלכלית של הרשי"פ דבר המנוגד להחלטת קבינט שנתקבלה מיום 9.7.2023:

"תודה, אציין מספר דברים שאת חלקם כבר אמרנו בעבר, קודם כל ב-9 ביולי 2023 התקבלה החלטה של הקבינט המדיני ביטחוני אשר קבעה בין היתר כי ישראל תפעל למנוע את קריסת הרשות הפלסטינית. להצעת החוק הנוכחית, בגרסתה הנוכחית, עשויות להיות השלכות משמעותיות ביותר בתחום יחסי החוץ והביטחון של מדינת ישראל.

לאור האמור אנחנו מציעים לקיים עבודת מטה יחד עם הועדה שתציע נוסחה מאזנת בין צורכי הביטחון ויחסי החוץ לבין האינטרס המשמעותי למתן הפיצויים לנפגעי פעולות הטרור. בעבודת המטה נציע לבחון בין היתר את גובה מתן הפיצויים, מועד התחולה, האם זה יחול על כל האסירים הביטחוניים, חלקם או כולם, מקור הכספים והאם לקיים מדרג בין המבצעים, המסייעים. חלק מהדברים גלעד ציין קודם לכן ולדעתי זה גם צריך להיות חלק מעבודת המטה."

(עמוד 14 לפרוטוקול הדיון).

בתגובה יחירה לכך השיב יו"ר הועדה ח"כ אדלשטיין:

"דבר שני, לגבי קריסת הרשות, אמרנו את זה גם בדיונים הקודמים, אין לזה כל קשר, יש כספים מוקפאים בסכומים גבוהים, אני לא יודע אם אנחנו נוקטים בסכומים האלה או לא בדיון פתוח, אבל בסכומים מאוד מאוד גבוהים שנמצאים בידיים שלנו ויכולות לאפשר להרבה משפחות של קורבנות טרור להתקיים בכבוד אחרי מה שהם עברו. יש פה בחדר הזה גם אנשים שלא יצטערו שהרשות תקרוס, אבל אם היא תקרוס, זה לא יקרה בעקבות העברת החוק הזה, יהיו לזה סיבות אחרות לחלוטין, אבל אנחנו תמיד פתוחים לדיון."

(עמוד 14 לפרוטוקול הדיון).

81. ראו עוד דבריו של איתן ישראלי, יועץ מנכ"ל משרד האוצר בדיון בוועדת החוץ והביטחון שנערך ביום 22.1.2024:

"רציתי רק להשלים משהו בדבריי, כיום, כשאנחנו מבצעים את הקיזוזים לעיקולים האלה, בהתאם להוצאה לפועל, יש פה שיקול דעת מדיני שנלקח בחשבון, בהתייעצות עם כל גורמי הביטחון, משרד החוץ ואנחנו חושבים שגם בחוק הזה צריך לבדוק שלא פוגעים בשיקול הדעת המדיני, גם בהיבט שאנחנו צריכים לבצע קיזוזים לחובות אחרים בגין חשמת, מים, טיפול בביו, בתי חולים ועוד. בסכומים המדוברים כרגע יכולה להיות פגיעה בשיקול הדעת שלנו בהקשרים האלה ויכולת לבצע את הקיזוזים האלה."

עמוד 16 לפרוטוקול הדיון (ההדגשות אינן במקור).

82. כמו כן בדיון הרביזיה (אחרי ההצבעה בקריאה שניה ושלישית בוועדה) שנערך בוועדת החוץ והביטחון ביום 6.3.2024, ציין יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ח"כ אדלשטיין, כי בדיונים שהתקיימו בין הועדה לבין משרדי הממשלה, נתגלעו חילוקי דעות וכי משרדי הממשלה עצמם לא הגיעו להסכמות בנוגע לחוק. בסוף, הרביזיה נדחתה בהצבעה של 5 נגד 1 (עמוד 2 לפרוטוקול הדיון).

83. היינו ערב ההצבעה על אישור החוק במליאת הכנסת, המחלוקות העקרוניות בין משרדי הממשלה לבין חברי הועדה של הכנסת, במיוחד ככל שהם נוגעים לבחינת השלכות המדיניות, פוליטיות וכלכליות לא היו פתורות ולא נערך בהם דיון מעמיק.

מיצוי הליכים

84. בשל אופי הליך זה עבור הרשי"פ וחריגותו, היה צורך בפרק זמן סביר כדי לקבל החלטה בדריגים הפוליטיים הגבוהים ביותר בשאלה אם תוגש עתירה זו או לא. בסופו של דבר ולאחר שהוחלט על נקיטת הליכים משפטיים, פנתה הרשי"פ ביום 8.5.2024 במכתב מיצוי הליכים נגד חוקתיות החוקים הנייל אל הלשכה המשפטית של הכנסת, היועצת המשפטית לממשלה ומנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, בו נדרשה התייחסותם לטענות שהועלו כנגד חוקתיות החוק. הודגש כי עמדתם נדרשת במהירות בהתחשב במועד תחילת שני החוקים ההולך ומתקרב ב 1.6.2024.

** רצ"ב העתק פניית הרשי"פ מיום 8.5.2024, מסומנת ע/5.

85. ביום 20.5.2024 נתקבלה תגובה מטעם עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית לכנסת בה צויין כי לאחר אישור שני החוקים בקריאה שנייה ושלישית אין לה סמכות לבטלם.

** רצ"ב העתק המענה מהכנסת מיום 20.5.2024 מסומן ע/6.

86. עוד באותו יום שלחה הרשי"פ תזכורת ליועצת המשפטית לממשה עו"ד גלי בהרב מיארה וכן למנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, עו"ד ענר הלמן. אך עד ליום הגשת עתירה זו טרם נתקבל מענה.

** רצ"ב מכתב תזכורת מיום 20.5.2024, מסומן ע/7.

87. בנסיבות אלו, ובהיות הרשי"פ בעל דין בהליכים משפטיים שהיוו רקע לחקיקת החוקים, לא נותר אלא לפנות לבית משפט זה ולדרוש את ביטול החוקים ומכאן העתירה.

דינם של שני החוקים להתבטל

88. הרשות הפלסטינית טוענת כי דינם של שני החוקים להתבטל. הם אינם עונים על מבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הם פוגעים באופן חמור בראש ובראשונה בזכות לקניין ובשוויון. כמו כן תכלית החוקים אינה ראויה שכן נסיבות חקיקת החוקים מוכיחות כי המחוקק הישראלי עשה שימוש לרעה בתכלית ההרתעתית של כלי הפיצוי העונשי, לצורך הגשמת תכלית אחרת שהינה זרה לכלי הפיצוי העונשי, בבחינת ערבוּב מין שאינו במינו. בערבוּב בין תכליות אלו, הוכח ברקע העובדתי לעיל, כי התכלית הדומיננטית היא זו של **איון ההליך המשפטי בדרך של**

קביעת אחריות מוחלטת על הרש

הקיימת ללא מתן שיקול דעת לשופט

המוחזקים בידי מדינת ישראל, וכן תכלית של ענישה בפיצוי תרופתי ועשיית עושר. בכך הפכה תכלית החוק לבלתי ראויה. יתר על כן נטען כי החוקים לא מתחשבים בהשלכות הכלכליות

94. לא בכדי המדינה בחרה שלא לחזור אל הרש"פ בדרישה להשבת הכספים שהיא משלמת לנפגעים מהמוסד לביטוח לאומי. העניין הוזכר כ"שולי דברים" ע"י כבי' השופט עמית בעניין פלונים שהוסיף שהיועץ המשפטי לממשלה גם בחר לא להצטרף להליך המשפטי באותו עניין:

"משהזכרנו את חוקי התגמולים, אציין כי המדינה בחרה שלא לפעול כלפי הרש"פ כמעולות לפי סעיף 12 לפקודת הנזיקין. כאמור, המדינה מקפידה שקל מול כל שקל המשתלם על ידי הרש"פ לאסירים ולבני משפחותיהם, אך אינה חוזרת על הרש"פ בתביעת שיבוב בגין כל התשלומים המשתלמים על ידה או על ידי המוסד לביטוח לאומי לנפגעי הטרור, מכוח חוקי התגמולים (ראו סעיף 17(ב)(2) לחוק נפגעי פעולות איבה). מאחר שהיועץ המשפטי לממשלה בחר בסופו של יום שלא להתייצב בתיק זה, על אף השלכות הרוחב, לא ברור אם הדבר נובע משיקולי מדיניות או מניחות משפטי שונה של הסוגיה."

פסקה 53 לפסק דינו של השופט עמית בעניין פלונים (מצוה).

95. הדברים הנ"ל מקבלים משנה תוקף כאשר החקיקה הנדונה בעתירה אושרה בהצבעה של 4 חברים בלבד בועדת החוץ והביטחון ו- 19 חברי כנסת בלבד במליאת הכנסת. הדיונים לא נערכו באופן מעמיק, כפי שהראינו לעיל. משום כך לא הובאו בחשבון ובאופן רציני ומלא העמדות הרלוונטיות של כל הנוגעים בדבר. כמו כן עם חקיקת החוק עדיין נותרו מחלוקות בין הגורמים הישראליים בנוגע להשלכות החמורות של החוק ולהשלכות המדיניות שלו. ובכל אופן לא נלקחה בחשבון עמדת הרש"פ או מי מטעמה. כך שאופן חקיקת החוק תוך שימוש בתכלית זרה לפיצוי העונשי אך ורק על מנת לייצר צינור גבייה בתביעות נזיקין לנפגעים וזירוז ההליכים המשפטיים, מהווה שימוש לרעה באמצעי החקיקה באופן המהווה חריגה מסמכות ובשל כך בלבד יש לבטל את החוקים.

96. הגם שהרש"פ היא רשות מבצעת ריבונית והכנסת אינה מוסמכת לחוקק חוקים הפוגעים בריבונותה הכלכלית, המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית כאן היא זו הנוגעת לקיום חובות מדינת ישראל לפי עקרונות והוראות דיני הכיבוש והמשפט הבינלאומי ההומניטארי. בראש הוראות אלו עומדת תקנה 43 לתקנות האג המגבילה את הכוח הכובש לפגוע באופן שרירותי בחיים האזרחיים של התושבים המוגנים.

97. כפי שהראינו לעיל, מדובר בחקיקה בעלת השלכות רוחב חמורות לא רק על הרש"פ אלא גם על התושבים המוגנים. כך שהתחולה האקסטרטוריאלית של החוקים חורגת מסמכות גם בשל ההשלכות האקסטרטוריאליות שלהן על התושבים המוגנים.

98. בהקשר זה אנו מפנים לפסק הדין שניתן בבג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נגד הכנסת (פסק דין מיום 9.6.2020) (להלן: "עניין עיריית סלואד") שדן בחוקתיות החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז – 2017 המכונה "חוק ההסדרה". בעניין זה התייחסה כבי' הנשיאה (בדימוס) חיות לכך שמדובר בחקיקה המוחלת באופן אקסטרטוריאלי על קניין ברשות הפלסטינית. היא הוסיפה כי הקושי בתחולה זו מתעצם לאור ה"התפיסה הנורמטיבית שעליה עומדנו, לפיה המסגרת המשפטית שחלה בשטחי האזור היא זו הקבועה בדיני התפיסה הלוחמתית ובהתאם לאמור במנשר מס' 2, הנורמה הבסיסית החלה באזור היא שסמכות החקיקה נתונה למפקד הצבאי." וכך בלשונה:

"חוק ההסדרה לעומת זאת, מטרתו שונה. הוא לא נועד לקדם תכליות של האחדת הדין על אזרחים ישראלים ואף לא ליעל את אכיפתו. החוק נועד להסדיר ולהכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית שבוצעה בישובים ישראלים באזור, וכפי שיבואר להלן

הסדרה זו יש לה השלכות פוגעניות מרחיקות לכת על זכויות מהותיות של הפלסטינים באזור. זאת, הגם – שכאמור מעלה – המשפט, השיפוט והמינהל הישראלי אינם חלים בשטחים אלה והתושבים בשטחים אלה ולתושבי האזור הפלסטינים אין מעמד בישראל. הקושי בהחלה האקסטרה-טריטוריאלית של חוק ההסדרה מתעצם לנוכח התפיסה הנורמטיבית שעליה עמדנו, לפיה המסגרת המשפטית שחלה בשטחי האזור היא זו הקבועה בדיני התפיסה הלוחמתית ובהתאם לאמור במנשר מס' 2, הנורמה הבסיסית החלה באזור היא שמכוח החקיקה נתונה למפקד הצבאי. כזכור, קבע המפקד הצבאי בסעיף 3(א) למנשר הנ"ל כי כל סמכויות החקיקה לגבי האזור או תושביו נתונות בידיו ויופעלו על ידו או על ידי מי מטעמו בלבד (יעל רונן "תחולתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בגדה המערבית" שערי משפט ז' 149, 162 (2014)). המפקד הצבאי הוא אמנם אורגן מינהלי הפועל כחלק מהרשות המבצעת והוא נתון למרות הממשלה (ראו סעיף 2(א) לחוק-יסוד: הצבא), הפועלת מכח אמונו הכנסת (ראו סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה). אך בהינתן הגישה של ממשלת ישראל לדורותיה ולאורך עשרות שנים כי המפקד הצבאי הוא בעל סמכות החקיקה באזור, קיים קושי רב לשנות את נורמת הבסיס הנוהגת באשר לזכות הגורם המוסמך לחוקק באזור בעקיפין ובדרך של קביעת הסדרים פרטניים. בנסיבות אלה, סוגיית סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים אשר להם תחולה ישירה באזור, כמו גם שאלת כפיפותה של הכנסת בחקיקה מעין זו לכללי המשפט הבינלאומי החלים בשטח הנתון בתפיסה לוחמתית, מעוררת קשיים לא מבוטלים ואין נקיות מספקות.

פסקה 32 לחוות דעת הנשיאה (בדימוס) חיות.

99. כב' הנשיאה (בדימוס) המשיכה וקבעה כי **קיימים מקרים בהם חורגת הכנסת מסמכותה כשהיא מחוקקת חוקים מסויימים. אם היא חורגת אז החקיקה מתבטלת.** אך בכל מקרה על מנת לבדוק את חוקתיות החוק, יש עדיין לבחון את חוקתיות לפי המבחנים שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. וכך קבעה:

"בענייננו עם זאת, הביעו למעשה כל הצדדים, במידה כזו או אחרת, את העמדה לפיה ניתן לקיים את הדיון בעתירות מתוך הנחה שחוק ההסדרה כפוף לעקרונות החוקתיים שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ראו סעיפים 79-81 לתגובת הממשלה; סעיפים 99-104 לתגובת היועץ המשפטי לממשלה; פרוטוקול הדיון, בעמ' 47, שורה 30 לעמדת מועצת מטה בנימין). עמדה זו נובעת בהכרח מן הגישה התומכת בסמכותה של הכנסת לחוקק את חוק ההסדרה מלכתחילה. ממה נפשך: מחד גיסא, ככל שהכנסת נטולת סמכות לחוקק את חוק ההסדרה דינו להתבטל מטעם זה בלבד, והדיון בעילת חוקתיותו של החוק – מתייתר. מאידך גיסא, ככל שלכנסת קיימת סמכות לחוקק את חוק ההסדרה קשה להלום כי רשויות השלטון, והכנסת בכללן, תוכלנה לפעול בשטחי האזור כשהן משוחררות מערכי היסוד המיועדים להגנה על זכויות אדם, כל אדם, ומן הבלמים והאיזונים הקבועים בהקשר זה בחוקי היסוד. לשון אחר, כוחה של הכנסת לחוקק מותווה ומוגבל על-ידי חוקי היסוד (ראו פסקה 187 לתגובת הממשלה). החוקה – אותה נורמה חוקתית-על חוקית – מטילה על המחוקק חובה לחוקק חוקים העולים בקנה אחד עם עקרונות שלטון החוק הפורמלי והמהותי, ובכלל זה שלא לפגוע בזכויות אדם בלא שאפשר להצדיק פגיעה זו באיזון שבין זכותו של הפרט וצרכי הכלל (ראו אהרון ברק "שלטון החוק ועליונות החוקה" משפט וממשל ה' 375, 395 (תש"ס))."

המשך פסקה 32 לחוות דעת הנשיאה בעניין **עיריית סילואד**.

הפגיעה בזכויות החוקתיות

100. שני החוקים נושא עתירה זו פוגעים בזכויות חוקתיות, ובעיקר בזכות לקניין, בזכות לשוויון ובזכות להליך הוגן.

101. כפי שפירטנו לעיל, הכספים המוקפאים מכח חוק ההקפאה הם מלכתחילה כספים של הרש"פ שאמורים היו להיות מועברים על ידי משרד האוצר הישראלי למשרד האוצר הפלסטיני בהתאם לסיכומים אליהם הגיעו ממשלת ישראל והרש"פ במסגרת הסכמי אוסלו. לאחר שמדינת ישראל

הפרה את ההסכמים כאשר הקפיאה באופן חד צדדי חלק מהכספים בחוק ההקפאה, כעת היא מבקשת לצעוד צעד נוסף ולחלט את הכספים לצורך העברתם בפועל לצדדים פרטיים. חוק הפיצויים לזוגמא גורם לפגיעה בקניין שכן הלכה למעשה, הוא מאפשר חילוט של כספי הרשי"פ והעברתו לגורמים פרטיים – התובעים בתביעות הנזיקין. כפי שפורט לעיל, החילוט יגרום נזק בלתי הפיך שכן לא ניתן יהיה להחזיר את הכספים לידי הרשי"פ.

102. הפגיעה בזכות לקניין מקבלת משנה חומרה בשל גובה הסכום המחולט ומספר התביעות התלויות ועומדות כעת בפני בתי המשפט, שעליהן יחול החוק. כך שהיקף הפגיעה בזכות לקניין הינו רחב וגורף בהיקפו.

103. בעניין **עיריית סילואד** סיכמה כב' הנשיאה (בדימוס) את מעמדה החוקתי על-חוקתי של הזכות לקניין – ראו פסקאות 38-39 לחוות דעת הנשיאה. נקבע שם כי לא ניתן לחלוק על עצם הפגיעה בזכות לקניין שנגרמה בעקבות חוק ההסדרה. כמו כן הודגש כי קיימת חובה להגן על הזכות לקניין של התושבים הפלסטינים המוגנים וזאת מכח תקנה 46 לתקנות האג עליה מבוססת ההגנה על הזכות לקניין. כב' הנשיאה (בדימוס) הדגישה כי בהסתמך על תקנה 46 הנ"ל, המפקד הצבאי מחויב להגן על קניינם של התושבים הפלסטינים וכך בלשונה בפסקה 40 לחוות דעתה:

"בהסתמך על תקנה 46, חזר בית משפט זה ושנה כי המפקד הצבאי באזור מחויב להגן על קניינם של התושבים הפלסטינים – בהיותם "תושבים מוגנים". הגנה זו, כך נקבע, נושאת עמה חובה כפולה: חובה שלילית, להימנע מפעולות הפוגעות בקניינם של תושבים אלה; וחובה חיובית, לבצע פעולות המבטיחות כי קניינם לא יפגע על ידי אחרים (עניים בית סוריק, בעמ' 836; בג"ץ 7862/04 אבו דאהר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד נט(5) 368, 376-378 (2005); בג"ץ 9593/04 מוראד נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פסקה 14 (26.6.2006) (להלן: עניין מוראד); בג"ץ 8887/06 אל-נאבות נ' שר הביטחון, פסקה 16 (2.8.2011). עניין בית איכסא, בפסקה 26; בג"ץ 5665/11 כפר אדומים כפר שיתופי להתיישבות קהילתית בע"מ נ' שר הביטחון, פסקה 14 (10.10.2012); בג"ץ 7292/14 מוסא נ' שר הביטחון, פסקה 24 (1.9.2016))."

104. ראו גם בהקשר זה את אופן קביעת עצם קיומה של זכות לקניין של תושבי הגדה המערבית לאחר שתיוקן מס' 7 לחוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב - 1952 ביטל את זכותם להגיש תביעת נזיקין נגד הצבא הישראלי בגין נזק שנגרם מפעולותיו בבג"ץ 8276/05 **עדאלה נגד שר הביטחון** (פסק דין מיום 30.8.2006). כמו כן נקבע בפסיקת ביהמ"ש העליון כי הזכות לקניין המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חלה לא רק על זכויות קנייניות רכושיות אלא גם אובליגטוריות. כך שכל שלילה או הגבלה או גבייה מכספים של אדם או חבר בני אדם מהווה פגיעה בזכות החוקתית לקניין.

105. באשר לפגיעה **בזכות לשוויון**, הרי שהחוקים נושא העתירה מייצרים מבחינה נורמטיבית אכיפה סלקטיבית בכל הנוגע לעצם הזכאות של הנפגעים להגיש תביעות לסעד אפקטיבי בגין הנזקים שנגרמו להם במסגרת המצב הביטחוני הקיים, הן ברמה של המשפט הישראלי והן ברמה של המשפט הבינלאומי ההומניטארי. מצד אחד, המחוקק הישראלי הגביל את היקף התביעות הנזיקיות שתושבי הגדה המערבית יכולים להגיש באמצעות הרחבת הגדרת "פעולה מלחמתית" בחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב - 1952 (ראו בהקשר זה עניין **עדאלה נגד שר הביטחון** שצויין לעיל). בנוסף, החוק הישראלי גם חסם כליל את עצם האפשרות להגיש תביעות

כאלה על ידי תושבי רצועת עזה (ראו בהקשר זה החלטת ביהמ"ש בע"א 993/19 פלוני נגד מדינת ישראל – משרד הביטחון (פסק דין מיום 5.7.2022 (עניין נבאהין)). לעומת זאת החקיקה נשוא העתירה לא רק שמאפשרת הגשת תביעות לקבלת סעד אפקטיבי נגד המעוול ונגד הרש"פ כ"מאשררת" לפי סעיף 12 לפקודת הנזיקין אלא גם גביית פיצויים עונשיים גורפים בכל מקרה וללא קשר לעצם מעורבות הרש"פ או היקף מעורבותה במעשה זה או אחר זאת לצד גביית פיצוי תרופתי.

106. במקביל אכיפה סלקטיבית זו נוצרת גם ברמת המשפט הבינלאומי ההומניטארי אשר קובע בסעיף 3 לאמנת האג משנת 1907 כי חובת צד לסכסוך לפצות על נזקים שנגרמו לאוכלוסיה המוגנת בזו הלשון:

"A belligerent party which violates the provisions of the said Regulations shall, if the case demands, be liable to pay compensation. It shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces".

107. הוראות דומות עוגנו בסעיף 148 לאמנת גינבה הרביעית משנת 1949 וסעיף 91 לפרוטוקול הראשון הנספח לאמנות גינבה, משנת 1977. שתי הוראות אלו משמשות בסיס לחובה שצד לסכסוך מזוין חייב לפצות את מי שניזוק כתוצאה מהפרת המשפט הבינלאומי בגין הנזקים שנגרמו לנפגע. למרות שבעניין נבאהין טען המערער כי הוראות אלו מתפרשות כאלו המספקות זכות לתביעות אישיות, בית המשפט העליון דחה את הטענה וקבע כי הוראות אלו אינן מעניקות זכות להגשת תביעות אישיות אלא רק תביעות במישור המדינתי. הנה כי כן, נוצרת אכיפה סלקטיבית הן באשר לעצם הזכות להגשת תביעות לסעד אפקטיבי והן באשר לאופן הטלת האחריות מכח חלופת האשור. אכיפה סלקטיבית זו מתבססת על שייכות לאומית ועל כן מהווה הפליה על רקע לאום ומקום מגורים.

108. באשר לפגיעה בזכות החוקתית להליך הוגן, נטען כי חוק הפיצויים לדוגמה מחייב את הרשות בתשלום פיצוי עונשי וקובע רף גבוה ובלתי מידתי לגובה הפיצוי וזאת ללא מתן שיקול דעת לשופט הדן בעניין הקונקרטי ומבלי להעניק הזדמנות נאותה והוגנת לרש"פ, בתור נתבעת, לטעון כנגד חבות זו או כנגד גובה הסכום. לכך יש השלכות הרות גורל על האופן בו יכולה הרשות להתגונן ומכאן מתקיימת פגיעה בזכות להתגונן כראוי. על מעמדה של הזכות להליך הוגן ראו למשל עניין בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נגד רשות המסים (פסק דין מיום 20.12.2010).

התחולה הרטרואקטיבית של החוקים

109. התחולה הרטרואקטיבית של שני החוקים, גורמת להעצמת הפגיעה בזכויות החוקתיות ולפגיעה באינטרס ההסתמכות של הרשות הפלסטינית בהיותה נתבעת בהליכים התלויים ועומדים. כלל ידוע הוא כי תחולה רטרואקטיבית של חוק גורמת לפגיעה באינטרס ההסתמכות בעל הדין שהסתמך על מצב משפטי מסוים בעת העלאת טענותיו בהליך המשפטי או בעת קבלת החלטה על סמך מצב משפטי מסוים, שבינתיים השתנה. הדברים מקבלים משנה תוקף בשל התחולה על כלל התביעות התלויות ועומדות ללא קשר לשלב בהליך המשפטי בו הן מצויות, גם אם בפני ערכאת ערעור.

110. בהקשר זה נפנה לפסיקתו של השופט (כתוארו דאז) חשין בבג"ץ 9098/01 **ילנה גניס נגד משרד**

הבינוי והשיכון, נט(4) 241 (2004), שם קבע בפסקה 17 לחוות דעתו:

"אכן, המחוקק לא העניק כל אשראי לפרשן המשכיל, וחששו מפני חזקת האי-רטוראקטיביות היה כה רב עד שראה להודיענו, ולחזור ולהודיענו, שוב ושוב, שכוונתו היא לעקור הטבות מעיקרן למיזם תחילתו של תיקון מס' 5. פירושו של סעיף 20 לחוק ההסדרים בנושא הרטוראקטיביות פירוש חד-משמעי הוא. המחוקק היטיב – היטיב והיטיב – להודיענו כוונתו כי פועלה של שלילת ההטבות נועד להיות מלמפרע, למיזם תחילת החוק שהעניק אותן הטבות, וכך נסתרת במלואה חזקת האי-רטוראקטיביות."

והוסיף בפסקה 23:

"החזקה (הפרזומפציה) הינה, כי חוק אינו פועל למפרע... תפיסת היסוד הינה, כי "החלת חוק חדש על עיסקה שתמה ונשלמה לפני צאת החוק, והנוגעים בדבר עשו והשלימו אותה בסומכם על הדין שהיה נוהג אותה שעה, עלולה לגרום עוול ואי-צדק"... חקיקה רטוראקטיבית או רטורספקטיבית נוגדת "מושגים מקובלים של צדק"... והחזקה נגד חקיקה זו דרושה למען עשיית צדק. עקרון שלטון החוק דורש ודאות וביטחון ביחסים הבין-אישיים. חקיקה למפרע פוגמת בשני אלה... היא אינה מאפשרת תכנון מראש של ההתנהגות, ולפיכך פוגעת גם ביציבות של המשפט..."

111. ראו גם דברי השופט ברק בע"א 1613/91 **אריב נגד מדינת ישראל**, פד"י מו(2) 765, 776 (1992):

"החזקה (הפרזומפציה) הינה, כי חוק אינו פועל למפרע... תפיסת היסוד הינה, כי "החלת חוק חדש על עיסקה שתמה ונשלמה לפני צאת החוק, והנוגעים בדבר עשו והשלימו אותה בסומכם על הדין שהיה נוהג אותה שעה, עלולה לגרום עוול ואי-צדק"... חקיקה רטוראקטיבית או רטורספקטיבית נוגדת "מושגים מקובלים של צדק"... והחזקה נגד חקיקה זו דרושה למען עשיית צדק. עקרון שלטון החוק דורש ודאות וביטחון ביחסים הבין-אישיים. חקיקה למפרע פוגמת בשני אלה... היא אינה מאפשרת תכנון מראש של ההתנהגות, ולפיכך פוגעת גם ביציבות של המשפט..."

112. ולאחרונה בבג"ץ 17/1308 **עיריית סלואד נ' הפנסת** (פורסם בנבו, 09.06.2020), קבעה הנשיאה

(בדימוס) חיות כדלקמן באשר להחלה למפרע של סעיף 3 לחוק ההסדרה:

"ואולם, סעיף 3 לחוק ההסדרה מעיד עליו כי הוא מיועד להכשיר בדיעבד ובאופן גורף וכוללני "התיישבות במקרקעין הטעונה הסדרה", בלא שנקבע בו מנגנון בדיקה פרטני לכל מבנה ומבנה. בהעדר בדיקה פרטנית כזו, לרבות בכל הנוגע לטיב הזכויות, נסיבות הבנייה ומשך הזמן שחלף מאז הבנייה, לא ניתן להבחין בין נסיבות שהן שונות במהותן."

(פסקה 64 לחוות דעתה).

הפרה מהותית של החובות המוטלות על מדינת ישראל ככוח כובש

113. החוקים הנ"ל לא רק שיובילו לקריסה הכלכלית של הרשי"פ אלא גם להשלכות ישירות חמורות על

התושבים הפלסטינים הנחשבים כתושבים מוגנים לפי המשפט הבינלאומי ההומניטארי. העובדה שמדינת ישראל ככוח כובש, מחליטה באופן חד צדדי ובלעדי להקפא ולחלט כספים שאמורים להגיע בסופו של דבר לתושבים המוגנים לצורך מתן שירותים אזרחיים, חינוכיים ובסיסיים לרבות בתחום החינוך, הבריאות התשתיות ועוד, מובילה לפגיעה ישירה בחיים האזרחיים של התושבים המוגנים תוך הפרה בוטה לחובה המוטלת על ישראל מכח תקנה 43 לתקנות האג בדבר דיני המלחמה משנת 1907.

114. תקנה 43 לאמנת האג, המתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש, קובעת כי השיקול המרכזי להפעלת סמכויות אלו הוא טובתה של האוכלוסייה האזרחית. טובת האוכלוסייה האזרחית מהווה בסיס לשיקולים שמעצמה כובשת חייבת לשקול בעת שהיא מנהלת את השטח הכבוש. ראו את הפסיקה של בית המשפט העליון שאימצה את תחולת תקנה 43 על שטח הגדה המערבית **כעקרון על ונורמה בסיסית שאין לפגוע בה**: עניין **ג'מעית אסכאן**, בעמ' 794-795; עניין **מראעבה**; בג"ץ 2150/07 **אבו צפיה נ' שר הבטחון**, פ"ד סג (3) 331 (2009); בג"ץ 69/81 **אבו עיטה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**, פ"ד לז(2), 197 (1983); בג"ץ 10356/02 **הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**, פ"ד נח(3), 443, 455 (2004).

115. דברים אלו הושרשו בפסיקה של בית המשפט העליון לאורך שנים ובית המשפט חזר עליהם בעניין **עיריית סילואד** שם חזרה הנשיאה (בדימוס) חיות וקבעה כי הוראות **תקנה 43 מהווה הוראת "על"** עליה יש לבסס את האופן בו מנוהל הכיבוש המחייב שמירה על חיים אזרחיים נאותים לטובת האוכלוסייה האזרחית:

"זאת ככל שהפעולה עולה בקנה אחד עם החובות הכלליות החלות על המפקד הצבאי מתוך תקנה 43 לתקנות האג – המשמשת מעין הוראת "על" כללית בכל הנוגע לסמכות המפקד הצבאי באזור – וככל שהסמכות מופעלת על פי כללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי." פסקה 687 לחוות דעת הנשיאה בדימוס חיות...

...
תקנה 43 לתקנות האג עניינה בסמכות הממשל הצבאי להחזיר ולהבטיח את "הסדר והחיים הציבוריים", לרבות צורכי הביטחון של הממשל הצבאי עצמו וצרכיה של האוכלוסייה האזרחית הנתונה לשליטתו..." פסקה 68 לחוות דעתה של הנשיאה חיות.

116. כב' הנשיאה (בדימוס) חיות המשיכה וקבעה בעניין **עיריית סילואד** כי לבחינה החוקתית של חוק ההסדרה יש להוסיף, מלבד בחינת הזכויות לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו גם את הפגיעה בזכויותיהם של "התושבים המוגנים" – הפלסטינים תושבי הגדה ועזה. פסקה 33 לחוות דעתה נשיאה: "לכך יש להוסיף את הזכויות הנגזרות ממעמד המיוחד של התושבים הפלסטינים באזור כ"תושבים מוגנים". כך גם בענייננו.

117. כמו כן כב' הנשיאה (בדימוס) חיות התייחסה לכך שהפסיקה של בית המשפט העליון ראתה בסעיף 27 לאמנת ג'נבה הרביעית "מקור אשר ממנו יש לשאוב את ההגנה על זכויות אלה של תושבי האזור הפלסטינים." (פסקה 33 לחוות דעתה). סעיף 27 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה, קובע:

"מוגנים זכאים בכל הנסיבות ליחס של דרך-דרך לגופם, לכבודם, לזכויותיהם המשפחתיות, לאמונתם ולפולחנם, לנימוסיהם ולמנהגיהם. היחס אליהם יהא תמיד אנושי, והם יוגנו במיוחד מפני כל מעשה אלימות או איומי אלימות, ומפני עלבונות וסקרנות הרבים. נשים יוגנו במיוחד מפני התקפה על כבודן, ובעיקר – מפני אונס וכפיית זנות, או מפני כל צורת התקפה על צניעותן. בלא לפגוע בהוראות הנוגעות למצב בריאותם, גילם ומינם של מוגנים, יהא בעל הסכסוך נוהג בכל המוגנים שברשותו מתוך תשומת לב שווה, ללא כל הפליה לרעה המבוססת, במיוחד, על נימוקי גזע, דת או השקפה מדינית. אולם בעלי הסכסוך רשאים לנקוט, לגבי מוגנים, אותם אמצעי פיקוח וביטחון שיהיו דרושים כתוצאה מהמלחמה."

118. לכך יש להוסיף כי חובות מדינת ישראל ככוח כובש מחייבות אותה לא רק ביישום הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטארי אלא גם המשפט הבינלאומי לזכויות אדם הכולל הגנה וקידום הזכות

לחינוך, בריאות, תשתיות וזכויות נוספות אחרות. ראו: בג"ץ 5627/02 סייף נגד לשכת העיתונות הממשלתית, פ"ד נח(5) 70, 75; בג"ץ 7957/04 מראעבה נגד ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477; בג"ץ 7862/024 אבו דאחר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון, פ"ד נט(5) 368, (2005); ראו גם חוות דעתו של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בעניין חוקיות גדר ההפרדה בשטחים הפלסטינים הכבושים בהן נקבעה תחולתן המקבילה הן של המשפט הבינלאומי לזכויות אדם והן של המשפט הבינלאומי ההומניטארי.

תכלית החוקים היא בלתי ראויה

119. בהקשר לאופן הבחינה אם תכלית היא ראויה או לא, נפנה לפסה"ד בעניין קצבאות ילדים, שם סיכמה כב' השופטת ברק ארז כך:

"עוד נקבע כי תכלית ראויה היא כזו ש"נועדה להגן על זכויות אדם, לרבות על ידי קביעת איזון סביר והוגן בין זכויות של פרטים בעלי אינטרסים מנוגדים באופן המוביל לפשרה סבירה בתחום הענקת הזכויות האופטימליות לכל פרט ופרט" (ראו: בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 264, 235 (2002)...) בג"ץ 3390/16 עדאלה נגד הכנסת (פסק דין מיום 8.7.2021) (להלן: "עניין קצבאות ילדים"), פסקה 53 לחוות דעת השופטת ברק ארז.

120. יחד עם זאת כאשר עולות יותר מתכלית אחת, נקבע כי ליתן משקל ולבחון את "התכלית הדומיננטית". ראו קביעתה של כב' השופטת ברק-ארז בעניין קצבאות ילדים:

"מכל מקום, אם כך ואם כך – בפנינו שתי תכליות נטענות. בעבר התעוררה בפסיקה השאלה כיצד יש לנהוג בנסיבות שבהן תכלית החקיקה היא "מעורבת" (ראו בג"ץ 1030/99 אורון נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (2002)...) בהקשר זה נקבע, כי כאשר לדבר חקיקה יש כמה תכליות השלובות זו בזו ייתן משקל רב ל"תכלית הדומיננטית" שלו, אך זאת מבלי להתעלם מן "התכליות המשניות" של החוק כדי לבחון את השלכותיהן על זכויות אדם (ראו: ענין מנחם, בעמ' 264)."

פסקה 58 לחוות דעתה של השופטת ברק-ארז.

121. כב' השופטת ברק ארז המשיכה וקבעה כי לשיטתה "הדרך הנכונה לדון בשאלה אם תכלית החקיקה היא ראויה חייבת להיות קונקרטית, ולמצער לא במתכונת כוללנית מדי." (פסקה 60 לחוות דעת השופטת ברק ארז בעניין קצבאות ילדים). היינו בעניינו אין די לשאול אם התכלית ההרתעתית של פיצוי עונשי היא ראויה אלא יש לבחון האם התכלית הדומיננטית הקונקרטית של הבטחת גביית הפיצויים, היא היא ראויה? לכך יש להוסיף בחינתה של התכלית הסמויה המכוונת להקרתה הכלכלית של הרש"פ.

122. כאמור ברקע העובדתי לעיל, הן התכלית הדומיננטית והן התכלית הסמויה של חוק הפיצויים לדוגמה ויחד עימו גם תיקון 43 לחוק התגמולים היא הבטחת פיצויים לתובעים, זאת במיוחד כאשר נוסף קושי מגביית פיצויים מהמעוול מצד אחד וכאשר מתארכים ההליכים המשפטיים בתביעה הנזיקית לאורך שנים.

123. כאמור, תכליות זו הן זרות ובלתי רלוונטיות לכלי של הפיצוי העונשי שמטרתו הרתעתית-ענישתית. מכאן שאימוץ כלי הפיצוי העונשי כדי להשיג תכלית שממילא זרה לו, הופכת את התכלית לבלתי ראויה.

124. נדגיש למען הזהירות כי גם אילו בית המשפט ימצא לנכון לאמץ את התכלית ההרתעתית עדיין לא ניתן לטעון כי היא ראויה. שכן לא הוצגה כל תשתית לביסוסה. כך למשל, מלבד הכוונה לעקוף את הקביעה בפס"ד **פלונים** שלא חייבה את הרש"פ בפיצוי עונשי מכח היותה "מאשררת", אין ולא היה כל דיון בכנסת מדוע יש צורך להטיל פיצוי עונשי כדי להשיג עודף "הרתעה" נוספת מעבר לנימוקים שצוינו בפס"ד **פלונים**. כמו כן לא הובאה תשתית ראייתית מדוע ואיך תושג תכלית החוק ההרתעתית באמצעות הטלת פיצוי עונשי מעבר להטלת אחריות מכח חלופת האשרור שבסעיף 12 לפקנ"ז.

125. גם לא הובאה תשתית ראייתית מספקת תבונת לעומק את כל השלכות החקיקה לא רק על הרש"פ אלא גם על התושבים המוגנים ועל היחסים המדיניים והביטחוניים בין ממשלת ישראל לרש"פ. העובדה שניתן להצביע על קיומם של מחלוקות בין כלל הגורמים במשרדי הממשלה על הצורך והשלכות החוק, מדברת בעד עצמה. כל מה שנדון הוא הבטחת גביית הפיצויים והעברתם לתובעים תוך הגדלת גובה הסכום שיועבר אליהם, זאת ותו לא. כל זאת מצביע על כך שהמחוקק לא דאג להתייחס לתשתית המלאה וקיבל החלטה שרירותית ובכך נהפכת התכלית של החוק לבלתי ראויה.

126. גם הטלת הפיצוי העונשי והפגיעה בכספי הרש"פ באופן רטרואקטיבי הופכת את התכלית כלשעצמה לבלתי ראויה. ראו בהקשר זה קביעת כב' הנשיאה (בדימוס) חיות בעניין **עיריית סילואד** שם קבעה כי התכלית המערכתית של ביסוס התיישבות באזור בדרך של הסדרת קניינית ותכנונית בדיעבד של בנייה בלתי חוקית על מקרקעין שאינם "רכוש ממשלתי", היא בלתי ראויה (פסקאות 86-87 לחוות דעתה).

מבחן הקשר הרציונאלי

127. נטען כי גם מבחן הקשר הרציונאלי אינו מתקיים כאן. לפי הפסיקה, קשר רציונאלי אינו מתקיים כאשר האמצעי הוא שרירותי או כאשר אותו אמצעי אינו הוגן או חסר היגיון. כמו כן אין קשר רציונאלי כאשר התשתית בעת קבלת ההחלטה לא היתה מלאה שכן עצם אישור חוק על בסיס תשתית חסרה משמעה אימוץ אמצעי שרירותי.

128. בעניין **עיריית סילואד** סיכמה כב' הנשיאה (בדימוס) חיות את אופן בחינת הקשר הרציונאלי וצינה כי אין להסתפק בבחינת קשר סיבתי בין התכלית לאמצעי. כב' הנשיאה הגיעה למסקנה כי לא מתקיים קשר רציונאלי בין תכלית חוק ההסדרה לבין האמצעי שננקט – הכשרת תפיסת קרקע שלא כדין בדיעבד. כמו כן היא הדגישה כי העובדה שהפגיעה בזכות לקניין היא גורפת, מעוררת קושי השולל את קיומו של מבחן הקשר הרציונאלי, וכך בלשונה:

"בהתחשב בכך, המסקנה כי בעניינו מתקיים מבחן הקשר הרציונאלי אינה חפה קשיים וכבר נפסק כי מבחן הקשר הרציונאלי אינו מבחן של קשר סיבתי גרידא בין האמצעי לתכלית וכי "הדגש במבחן הקשר הרציונאלי הוא על היותו של הקשר רציונאלי. משמעות הדבר היא, בין השאר, שאין לנקוט באמצעי שרירותי, בלתי הוגן או מחוסר היגיון" (ההדגשה במקור); עניין **מוראד**, פסקה 25 לחוות הדעת של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש). בעניינו, השימוש באמצעי שמשמעותו נטילה גורפת של זכויות השימוש והחזקה במקרקעים או הכרזה עליהם כעל "רכוש ממשלתי", מעורר קושי בהיבט זה משום שהוא מייטיב באופן קולקטיבי עם כל מי

שהקימו את בתייהם באופן בלתי חוקי באותה התיישבות, בין היתר, על מקרקעין פרטיים.¹²⁹
פסקה 89 לחוות דעתה.

129. ובעניין **קצבאות ילדים**, שם קבעה כב' השופטת ברק-ארז כי העובדה שהתכלית הדומיננטית לא היתה ברורה, הדבר השליך לשיטתה גם על בחינת הקשר הרציונאלי. היא הוסיפה כי לא ניתן לקבוע כי מבחן הקשר הרציונאלי במקרה של החוק שנדון שם, אינו מתקיים וזאת בשל העובדה כי לא היתה תשתית מבוססת שהונחה בפני המחוקק במהלך הליך החקיקה, כפי שהמקרה בעניינו. נזכיר כי שם, דובר על שלילת גמלאות סוציאלית מהורים לקטינים שנחשדו בביצוע "מעשה טרור". כב' השופטת ברק-ארז נימקה כי דבר החקיקה אכן התבסס על "עבודה אמפירית" אך לא היה ברור מהי מהותה של אותה "עבודה אמפירית" וכי ניתן להטיל בכך ספק גם לפי מבחן "השכל הישר" (פסקה 70 לחוות דעתה). היא המשיכה וקבעה בהקשר זה כי "בנושאים כבדי משקל, המשליכים על זכויות, אני סבורה כי לא ניתן להסתפק בהנחות המבוססות על "השכל הישר". אכן, מטבעם של הליכי חקיקה שהם נדרשים להכרעות מדיניות שאינן מבוססות רק על הנחת תשתית עובדתית. **אולם, הביסוס הראייתי הופך להיות חשוב כאשר החקיקה היא בעלת אפקט של פגיעה בזכויות יסוד.**" (פסקה 71 לחוות דעת השופטת ברק ארז) (ההדגשה אינה במקור).

130. חשוב מכל לעניינו, שבאותו הקשר קבעה כב' השופטת ברק ארז כי הגם שתכלית חוק הנוגעת להרתעה כחלק מ"מאבק בטרור" היא ראויה, **אך יחד עם זאת המינוח מאבק בטרור הוא כללי מדי ולא ניתן להסתפק בו לצורך מבחן הקשר הרציונאלי כאשר הגמלה נשללת מהורים שלא הוכח שהיו מעורבות באותו מעשה, וכך בלשונה:**

"שנית, ההתייחסות הכללית לתכלית של מאבק בטרור, שלא ניתן להגזים בחשיבותה, מטשטשת את השאלה שבפנינו – האם ההסדר שחל על הורים לקטינים שביצעו עבירות מסוימות, ואין כל הוכחה למעורבותם בכך, אכן תורם להרתעה. המינוח מאבק בטרור הוא כללי מדי, ולא ניתן להסתפק בו."
פסקה 73 לחוות דעתה של השופטת ברק ארז בעניין **קצבאות ילדים**.

131. קביעות אלו יש ליישם גם כאן. הראינו לעיל כי לא זו בלבד שהחקיקה נדונה בכנסת על בסיס תשתית חסרה ולא מלאה אלא שמלכתחילה נבחנה תכלית שהיא זרה לכלי הפיצוי העונשי. כמו כן, גם לא הובאו כל העמדות הרלוונטיות, כולל אלה שהם מתנגדים להליך החקיקה. כאמור העובדה כי הדיונים נתקיימו בועדת החוץ והביטחון, שם רשימת המשתתפים היא צרה ולא כללה נציגות של הערבים, זאת נוסף לעובדה כי מספר ההצבעות בעד החוק היה נמוך מדי יחסית להשלכות החמורות והרחבות שהחוק יגרום, תורמים למסקנה הנ"ל.

132. יתר על כן, גם לגופו של עניין לא נבחן אם קיים כל קשר רציונאלי בין התכלית לבין האמצעי. כך, לא נבחן אם האמצעי אכן יביא להפסקת התשלומים של הרש"פ למשפחות האסירים הפלסטינים ואם אכן הדבר יביא להרתעה כמבוקש בתכלית החוק; כיצד היא תביא להרתעה; ומדוע הרתעה מכח הטלת אחריות לפי חלופת האשרור כפי שנקבע בעניין **פלונים**, אינה מספיקה. בנוסף, ככל שתכלית החקיקה הינה לעצור את תשלומי הרשות למשפחות אסירים פלסטינים הכלואים בישראל, לא צוין בחוק מה דינו ככל שהתכלית תתקיים והחקיקה הפלסטינית תשונה.

מידתיות וגורפות

133. בהמשך לניתוח החוקתי לעיל, נטען כי הפגיעה בזכויות החוקתיות כפי שצוינה לעיל היא גורפת ובלתי מידתית וזאת במספר מישורים:

עצם הטלת פיצוי עונשי על גורם מאשרר בדיעבד שלא היה מעורב בארוע, היא כשלעצמה חריג לחריג ועל כן גורפת

134. עצם הטלת פיצוי עונשי על הרשי"פ בכל מקרה בו מתבצע מעשה טרור וזאת וזאת מכח חלופת האשרור, שגם היא קביעה חריגה כשלעצמה, הופכת את השימוש בפיצוי העונשי במקרה זה לגורף ובלתי מידתי.

135. כאמור, סוגיית בחינת אחריות הרשי"פ אינה חדשה והיא נדונה בהליכים קודמים (ע"א 2144/13 מנטין נגד הרשות הפלסטינית (פסק דין מיום 6.12.2017) וע"א 71/18 הרשות הפלסטינית נגד בן שלום (פסק דין מיום 20.3.2021)). בעניין בן שלום נדונה שאלת הטלת פיצוי עונשי על הרשי"פ לאחר שנמצאה מעורבות במעשה שבוצע באותו עניין וגרם לנזק לתובעים הספציפיים. אך שאלת הטלת אחריות על הרשי"פ על כל מקרה וללא קשר למעורבותה בארוע, נדונה רק בעניין פלוניס (מעוז) שהמחוקק ביקש למעשה לעקוף. בעניין פלוניס הדגיש כב' השופט עמית עד כמה עצם השימוש בחלופת האשרור בדיעבד היא חריגה. הוא הוסיף שגם הטלת פיצוי עונשי על המאשרר בדיעבד היא חריגה ולא ניתן להוסיף חריג על גבי חריג.

136. כב' השופט עמית קבע בהקשר זה כי קיים קושי להטיל פיצוי עונשי על מאשרר להבדל ממעוול שכן הטלת פיצוי עונשי שמורה למקרים חריגים ומחייבים יסוד נפשי מחמיר מצד המעוול:

"הקושי בהטלת אחריות על המאשרר גדול במיוחד ככל שמדובר בפיצויים עונשיים. השתתפות פיצויים עונשיים שמורה למקרים חריגים ומחייבת יסוד נפשי מחמיר מצד המעוול (עניין בן שלום, פסקאות 81-82 לפסק דינה של השופטת י' וילנר; עניין מנטין, פסקאות 136-136), וכבר ציינתי כי לטעמי הטלת אחריות "ביחד ולחוד" בפיצויים עונשיים היא סבוכה וכי יש לבחון כל מעשה לגופו (עניין בן שלום, פסקה 4 לפסק דיני). כך על דרך הכלל, וכך עוד יותר כאשר במאשרר עסקינן, שלגביו אף לא נדרש קשר סיבתי בין מעשה האשרור לגרימת העוולה. הטלת אחריות על המאשרר מהווה כשלעצמה מעין סנקציה על mens rea (ראו Tedeschi, Authorization of Torts, עמוד 17), שיש בה מעין אלמנט עונשי."

פסקה 21 לפסק הדין של השופט עמית.

137. כב' השופט עמית נימק את עמדתו בכך שלא ניתן להרכיב נטע זה (פיצוי עונשי) על גבי נטע זה (חלופת האשרור), וזאת מטעמי מניעת גורפות:

"פיצויים עונשיים נפסקים בהירות ובמשורה (עניין מנטין, פסקה 143) וכאמור, הפיצוי העונשי הוא נטע זה בדיני הנזיקין. עמדנו על כך שגם חלופת ה"אשרור" בסעיף 12 לפקודת הנזיקין היא נטע זה בדיני הנזיקין. לדידי, אין להרכיב נטע זה על נטע זה ולהרחיב את אחריותו של "המאשרר" בגין מעשה שנעשה בדיעבד, גם על פיצוי עונשי. כאמור, הטלת אחריות על המאשרר מהווה כשלעצמה מעין סנקציה על mens rea (ראו Tedeschi,

Authorization of Torts, עמ' 17), שיש בה מעין אלמנט עונשי. לכן, גם במקרה החריג והנדיר שבו נמצא להטיל אחריות על מי שאישרר מעשה עוולתי מכוח סעיף 12 לפקודה, וזה המקרה שלפנינו, איני סבור כי ניתן להשית על המאשרר גם פיצויים עונשיים." פסקה 50 לחוות דעת השופט עמית.

138. לאחר מכן התייחס כב' השופט עמית לקביעת כב' השופט מין שנותר בדעת מיעוט, לשיטתו יש להטיל פיצוי עונשי גם על מאשרר ודחה קביעה זו:

"והנה, חברי השופט מין צועד צעד נוסף ומבקש להשית על הרש"פ גם פיצוי עונשי, שהוא כשלעצמו חריג ונדיר. על פניו, אין מעמיסים חריג נדיר על גבי חריג נדיר. הלכה למעשה, חברי לא מעמיד את שני ההסדרים זה לצד זה כהסדרים משלימים, אלא זה על גבי זה. בכך נמצאנו שוברים את מפרקתה של חלופת המאשרר, שלטעמי אינה יכולה לשאת עליה גם פיצוי עונשי." פסקה 56(ב) בתגובה לחוות דעתו של השופט מין.

139. כאמור קביעות אלו נדונו שוב בבקשות לדיון נוסף נגדיות שהוגשו הן על ידי הרשות הפלסטינית והן על ידי פלונים, ושתיהן נדחו ע"י כב' הנשיאה (בדימוס) חיות.

140. הנה כי כן, הטלת פיצוי עונשי על מאשרר בדיעבד מחוזה אמצעי גורף ובלתי מידתי. לא בכדי בית המשפט העליון ביטל בעבר חלופה דומה. בבג"ץ 5239/11 **אורי אבנרי נגד הכנסת** (פסק דין מיום 15.4.2015) בוטל ברוב דעות בהרכב מורחב של תשעה שופטים סעיף 2(ג) לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011, המכונה חוק "המאבק בחרם". כב' השופט (בדימוס) מלצר הדגיש שם את קיצוניות וחריגות השימוש בפיצוי עונשי בדיני הנזיקים כך:

"פיצויים עונשיים אינם ניתנים על דרך הכלל. בתי המשפט נרתעים מלחעניק לניזוקים פיצויים שכאלו, המושתים על המזיק במקרים חריגים בלבד (ראו: ענין עזבון מרציאנו; ע"א 140/00 **עזבון אטינגר נ' החברה לשיקום ופיתוח הרוכב היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ**, פ"ד נח(4) 486 (2004); ע"א 2570/07 **לם נ' הסתדרות מדינית הדסה** (29.1.2009); ע"א 4576/08 **בן-צבי נ' היס** (7.7.2011); ע"א 9225/01 **זימן נ' קומרן** (13.12.2006))"

... השתת פיצויים עונשיים, תקרב איפוא, מעבר למתחייב, את עוולת החרם לתחום הפלילי ותרתיע, באופן העולה על הנדרש, את המבקשים להתבטא (ככל שאין בכוחה של דרך זו לגרום לנזק שיוכח – לחברה, או לפרט). פסקה 43 לחוות דעתו של השופט מלצר.

141. גם כב' המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין הדגיש את כי הטלת פיצוי עונשי על מעול הקורא לחרם נגד מדינת ישראל פוגעת **מעל הנדרש** בזכות לחופש ביטוי:

"לשם השגת המטרה האמורה די בסעיף 2(א) וסעיף 2(ב) – סעיפים אלה פוגעים במידה שאינה עולה על הנדרש, כאמור, בחופש הביטוי של העותרים, במובן של הטלת חובה לפצות את הניזוקים בעבור הנזק שגרמו. סעיף 2(ג) מפר איזון עדין זה; הוא מגביל באופן ניכר את חופש הביטוי המוקנה לעותרים על-ידי יצירת אפקט מצנן ברמה מוגברת, גם לטעמו של מי שרואה כמוני ביתר מתינות את החשש מהאפקט המצנן, ומנגד הוא מגן על אלה אשר הקריאה להחריםם הופנתה אליהם אף כאשר לא נגרם להם נזק. לכאורה ישנו איפוא אמצעי אחר אשר ישרת את המטרה שבא להשיג החוק, ואשר פגיעתו בחופש הביטוי של העותרים תהא פחותה – ודי בכך כדי לקבוע כי סעיף 2(ג) אינו חוקתי." פסקה 10 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין.

142. וכב' השופט עמית בעניין חוק המאבק בחרם הצטרף אף הוא לעמדה שיש לבטל את סעיף 2(ג) לחוק המאבק בחרם וקבע כי כל קורא לחרם ממילא עושה זאת ביוזעין ולכן קיים חשש כבד כי בכל מקרה בו יימצא אדם כמעורר יוטל עליו פיצוי עונשי והחריג יהפוך לכלל:

"אלא שקשה להלום כי קריאה לחרם תיעשה ברשלנות או בפזיזות או באדישות ולא בכוונה. במצב הדברים הרגיל, מי שקורא לחרם עושה זאת בכוונת מכוון, כך שלא ברור מה בין "ביוזעין" לבין "במזיד". קיים אפוא חשש כי כל קריאה לחרם תשתבץ מאליה בס"ק (ג) המאפשר חיוב בפיצוי עונשי, כך שהחריג יהפוך לכלל, ולכך נלווה אפקט מצנן "עודף" עליו אעמוד בהמשך."

פסקה 29 לחוות דעת השופט עמית.

והוסיף וקבע בפסקה 40 לחוות דעתו:

"סיכום ביניים: בהתחשב בכך שהיסוד של כוונה הוא אינהרנטי לקריאה לחרם כך שקיים חשש שכל קריאה לחרם תיפול ברשתו של סעיף 2(ג) לחוק ותעמיד את הנתבע בסיכון של פיצויים עונשיים; בהתחשב בכך שפיצוי עונשי הוא בן חורג למטרות הרגילות של דיני הנזיקין והוא נפסק עד היום במקרים חריגים ומקוממים המעוררים גינוי וסלידה; בהתחשב בכך שקריאה לחרם נופלת בגדרי חופש הביטוי ומגשימה חלק מהרציונלים של חופש הביטוי כך שלא ניתן לומר כי בקריאה לחרם יש אפס תועלת חברתית; בהתחשב במרכזיותו של חופש הביטוי; בהתחשב בכך שפיצוי עונשי ללא תקרה עשוי להביא להרתעה מוחלטת, ולמיצער לאפקט מצנן רחב בבחינת הרתעת-יתר – בהתחשב בכך אלה, ס"ק 2(ג) לא עומד כלל במבחן המשנה השלישי של המידתיות. בשורה התחתונה אני מצטרף אפוא לפסק דינו של חברי השופט מלצר כי הפגיעה של ס"ק 2(ג) לחוק בחופש הביטוי עולה על הנדרש."

143. לא מפתיע כי לאור הקביעה של בית המשפט בעניין חוק המאבק בחרם, נדונה האפשרות לפסילת חוק הפיצויים לדוגמה במהלך הדיון שנערך ביום 22.1.2024 בועדת החוץ והביטחון של הכנסת. שם ציינה ד"ר קלהורה, נציגת משרד המשפטים, כי "הסיכון לפסילה של החוק על ידי בג"ץ נובע מהבג"ץ בעניין חוק החרם." (עמוד 9 לפרוטוקול הדיון). ד"ר קלהורה המשיכה וציינה באותו דיון:

"הדברים הם מטריה שונה. אבל בסופו של דבר, כשצריך להסתכל על חקיקה נזיקית, מה עלה בגורלה בבית המשפט העליון, אמרתי בדיון הראשון שכבר נכשלתי פעמיים כי הייתה לי גם את החקיקה בנושא תביעות האיתופאדה בזמנו שביט המשפט העליון ביטל. זאת אומרת שביט המשפט העליון חושב שתביעה נזיקית היא לא מידתית הוא מתערב. לכן יש כאן סיכון שקיים ויכול להיות שתוגש עתירה ויכול להיות שלא. יכול להיות שהעתירה תידחה ומאוד ייתכן שהיא תתקבל, על סמך ניסיון העבר וזה גם מענה לשאלה הראשונה של היושב-ראש."

עמוד 10 לפרוטוקול הדיון.

ההסדר כשלעצמו הינו גורף

144. בנוסף, נטען כי ההסדר כפי שעוגן בחוק הפיצויים לדוגמה גם הוא גורף.

145. ראשית, חיוב הרשות בפיצוי עונשי בהיותה מאשררת הוא גורף גם בשל הגדרתו הרחבה של "מעשה טרור" בחוק המאבק בטרור, הכוללת קשת רחבה של מעשים המשתנים בחומרתם, בנסיבותיהם ובעונשים הקבועים בגין ביצועם. בהקשר זה ראו עניין זיוז שם נדונה חוקתיות סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, התשי"ב – 1952 המאפשר שלילת אזרחות בשל "הפרת אמונים" כאשר מונת זה הוגדר

בחוק כ"מעשה טרור" לפי חוק המאבק בטרור. גם שם נטען בערעור כי שלילת הזכות לאזרחות בעלת מעמד העל מבין זכויות היסוד, מתאפשרת בגין קשת רחבה של מעשים הנעים בחומרתן ונסיבות ביצוען ועל כן מדובר בפגיעה גורפת ולא מידתית (עני"מ 8277/17 **זיוד נגד שר הפנים**) (פסק דין מיום 21.7.2022). הגם שבסופו של דבר בית המשפט דחה את העתירה, נקבע כי לא ניתן ליישם את הסעיף בנוסחו הנוכחי וכי לא כל "מעשה טרור" עשוי להצדיק שלילת הזכות לאזרחות. כבי' השופט (בדימוס) הנדל התייחס להגדרה "הרחבה" של מעשה טרור הכוללת "רצף ארוך של מעשים, שהגם כולם חמורים, הם אינם זהים בחומרתם..." (פסקה 6 לחוות דעתו).

146. **שנית**, גובה הפיצוי העונשי הוא גורף ובלתי מידתי. יישום החוק יוביל בפועל לחיוב הרשי"פ בסכומים בלתי מידתיים בכל תביעת בגין נזק שנגרם מ"מעשה טרור" שכן הרשי"פ תיחשב כ"מתגמל טרור" בכל מקרה ומקרה. בנוסף, כל "נכות צמיתה" ללא קשר לשיעורה תזכה את התובעת/ת באותו סכום אחיד וזאת ללא אבחנה אם הנכות היא 5% או 20% או 100%. יתר על כן, אין כל אבחנה בגובה הפיצוי העונשי המוטל על "מעוול" לבין זה המוטל על "מתגמל" או כל אחראי אחר וכולם יחויבו באותו סכום אחיד גבוה ללא קשר לרמת מעורבותם הן מבחינה עובדתית והן מבחינה נפשית.

147. **שלישית**, העובדה שהפיצוי העונשי בסכומי העתק שנקבעו בחוק הפיצויים לדוגמה מתווסף לפיצוי התרופתי וכן לתגמולים של המוסד לביטוח לאומי, כפי שנקבע בתיקון מס' 43, משמעה תשלום פיצויים כפולים מצד הרשות לאותו ניזוק בגין אותה עוולה וזאת בנוסף לתגמולי המל"ל. למעשה נפגע איבה יקבל יותר מפי שלוש מנזקו וזאת בסתירה לדיני הנזיקין שבבסיסם עומד עקרון "השת המצב לקדמותו" ובשונה מכל נפגע אחר.

148. **רביעית**, בנוסף לכל האמור לעיל, העובדה כי שני החוקים נושא עתירה זו חלים באופן רטרואקטיבי על כלל התביעות התלויות ועומדות וכן על תביעות שטרם התיישנו, מחזקת את הגורפות שבפגיעה. העובדה כי כיום קיימות לפחות 180 תביעות תלויות ועומדות שניתן להפעיל לגביהם את שני החוקים החל מיום 1.6.2024 זאת נוסף לתביעות נזיקיות שטרם התיישנו אך טרם הוגשו, מעצים לאין ערוך את הפגיעה בזכויות החוקתיות, לרבות הזכות לקניין. בהערכה גסה ניתן להעריך כי בהתחשב במספר התביעות התלויות ועומדות כיום, יישום החוקים ביום התחילה (1.6.2024) יוביל לחיוב הרשות הפלסטינית, כמעט אוטומאטית, בפיצוי עונשי כולל בסך של לפחות כ-5 מיליארד ₪. סכום זה לא כולל את הפיצוי התרופתי בו תחוייב הרשי"פ וגם לא כולל את סכום הפיצוי העונשי והתרופתי שיוטל על הרשי"פ בגין תביעות שטרם התיישנו וטרם הוגשו לבתי המשפט.

149. **חמישית**, הפגיעה הינה גורפת כי היא אינה מתחשבת בהשלכות רוחביות של נזקי הפגיעה בזכויות החוקתיות על הרשות הפלסטינית ועל כלל התושבים הפלסטינים המוגנים המקבלים ואמורים לקבל שירותים חיוניים ובסיסיים ממנה. פגיעה נרחבת בכספי הרשות תשליך באופן מיידי על איתנותה הכלכלית של הרשות באופן שיוביל לקריסתה; על תשלום חובותיה השוטפים; על תשלום הוצאות בגין אספקת שירותים חיוניים לרבות חינוך, בריאות ועוד. מיותר לציין כי השלכות אלו כבר מתווספות להשלכות ההקפאות והקיצוץ הכספיים החד צדדיים שמבצעת ממשלת ישראל מהכספים המגיעים לרשות בניגוד להסכם אוסלו. תוצאה זו כשלעצמה משמעה פגיעה מיידיית גם בתושבים הפלסטינים שלא יוכלו לקבל שירותים חיוניים ובסיסיים בשל קריסתה הכלכלית של

הרשות דבר המהווה ענישה קולקטיבית של התושבים על לא עוול בכפם וללא כל אבחנה בין מי שהיה מעורב בעוולה ומי שלא.

150. בהקשר למבחן הגורפות וחקיקה השוללת בחינה פרטנית, נפנה לעניין **עיריית סילואד** שם סיכמה כבי הנשיאה (בדימוס) חיות את מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה (הגורפות) תוך הפנייה לקביעת כבי הנשיא (בדימוס) ברק בעניין **עדאלה נגד שר הביטחון**. בעניין **עדאלה** כידוע ביטל בג"ץ את תיקון תיקון 7 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) ששלל את הזכות של התושבים הפלסטינים בגדה להגיש תביעות נזיקין נגד הצבא. הנשיא ברק הפנה שם לקביעה דומה, שהיא עדיין ההלכה עד היום, שנקבעה בעניין **עדאלה נגד שר הפנים** שהדגישה כי הסדרים גורפים שאינם מאפשרים בחינה פרטנית, הם בלתי חוקתיים:

"החובה לנקוט אמצעי שפגיעתו פחותה משמעותה, בין היתר, הימנעות משימוש בהסדר גורף והעדפת אמצעי הכרוך בבדיקה אינדיבידואלית. עמד על כך הנשיא (בדימוס) אי ברק בעניין הנזיקים האזרחיים (תוך שהפנה לעמדתו בבג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006)) בציינו:

"ברבים מהמקרים השימוש באמת מידה פרטנית-אינדיבידואלית משיג את התכלית הראויה תוך שימוש באמצעי שפגיעתו בזכות האדם פחותה. עיקרון זה מקובל בפסיקתו של בית המשפט העליון... הגבלה גורפת של זכות, אשר אינה מבוססת על בדיקה אינדיבידואלית, הינה אמצעי חסר בחוסר מידתיות. כך הדבר במשפטנו-שלנו. כך הדבר במשפט המשווה" (שם, פסקה 37 לחוות הדעת של הנשיא (בדימוס) אי ברק; השוו עוד בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקאות 66-67 לחוות הדעת של הנשיאה ד' ביניש (28.2.2012); ובג"ץ 781/15 ארז-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996, פסקה 28-29 לחוות דעתי (27.2.2020)).

פסקה 93 לחוות דעתה).

151. ראו גם עניין **קצבאות ילדים** שם נפסל תיקון 120 לחוק העונשין מטעם זה. (ראו למשל חוות דעתה של השופטת ברק אז וכן פסקה 28 לחוות דעתו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן באותו עניין).

מבחן המידתיות הצר

152. נטען כי החוקים אינם עונים על מבחן המידתיות הצר שהוא מבחן ערכי הבוחן אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהשגת התכלית של החוק לבין הנזק שעלול להיגרם לזכויות החוקתיות בעקבות אישור החוק. במהלך יישום מבחן זה בעניין **עיריית סילואד** הדגישה כבי הנשיאה (בדימוס) חיות כי יש לבחון את מכלול השיקולים העומדים על הפרק, כך שגם אם חוק ההסדרה נועד להסדיר מנגנון פשוט, יעיל וקל להפעלה שיימנע בין היתר "הצפה" של בתי המשפט בהליכים פרטניים של הסדרת זכויות, הרי מצד שני הוא עלול לגרום לפגיעה חמורה וגורפת בזכויות החוקתיות של התושבים המוגנים. לשיטתה ניתן ללמוד על עוצמת הפגיעה בזכויות ממספר מרכיבים: השוואת הסדר ההחקיקה עם הסדרי חקיקה אחרים (ראו פסקה 96 לחוות דעת הנשיאה). לענייננו העובדה מדובר בהסדר חקיקה חריג במינו בנוף החקיקה והפסיקה בתחום הנזיקי, לצד העובדה כי בית המשפט העליון כבר דן בסוגיית הטלת פיצוי עונשי באופן מעמיק הן בהליך **פלוניס** והן בבקשות לדיון נוסף.

153. כמו כן העובדה כי מדובר בהסדר שאינו מתחשב בהשלכות הרוחביות של החוק לא רק על הרשות הפלסטינית אלא גם על כלל התושבים הפלסטינים בגדה, שחיים האזרחיים ייפגעו, וכבר נפגעים, עקב הקריסה הכלכלית הצפויה של הרשות הפלסטינית. השלכות כאלה כוללות את תחום החינוך, הבריאות, הביטחון, התשתיות ועוד שיהפכו לבד ובמצטבר את החיים האזרחיים של התושבים הפלסטיניים לבלתי אנושיים, בלתי נסבלים ובלתי ניתנים למחיה בתנאים סבירים ואיכותיים.

154. יתר על כן, עוצמת הפגיעה מתבטאת כאמור בעובדה כי החוק יוחל רטרואקטיבית על לפחות 180 תביעות וזאת ללא קשר לשלב של ההליך המשפטי בו מצויות התביעות וללא קשר לשיעור הנכויות שנגרמו. בהקשר זה נפנה ליישום המבחן הצר בעניין **עיריית סילוואד** שם התחשבה כבי הנשיאה (בדימוס) חיות, בין היתר, גם לגורפות ההסדר בשל קביעת "חוקה גורפת" וכללית לפיה כל מקרקעין שהוקמה עליהם שנתנה בתום לב או בהסכמת המדינה, תרשם כ"רכוש ממשלתי" (ראו פסקה 102 לחוות דעת כבי הנשיאה (בדימוס) חיות).

155. כמו כן טענת הממשלה, הכנסת ומועצת מטה בנימין בעניין **עיריית סילוואד** לפיה הגם שלעתים שיקולי יעילות כלכלית ומניעת בזבז משאבים יביאו להעדפת האינטרס של מקים המבנים (כך לגבי שיקולי יעילות בגביית הפיצויים מהרשי"פ), אך אין בהסדר כדי לגלם את האיזונים של מכלול השיקולים שיש לקחת בחשבון:

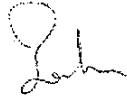
"באשר לשיקול הראשון, אמנם, אפשר שבמקרים מסוימים שיקולים הנוגעים ליעילות כלכלית ומניעת בזבז משאבים יביאו להעדפת האינטרס של מקים המבנים, וכפי שראינו, ההסדרים הקניינים בישראל ובאזור אף נכונים לייחס לכך משקל בנסיבות מסוימות. עם זאת, המנגנון הקבוע בחוק ההסדרה אינו מגלם איזון בין שיקולים אלה לשיקולים אחרים והוא מבטא העדפה גורפת של שיקולי היעילות. באשר לשיקול השני, ועמד על כך היועץ המשפטי לממשלה, גם אם ייתכנו מצבים פרטניים שבהם ההסדרים שבחוק מיטיבים עם בעלי הזכויות הפלסטינים אין בכך כדי להוביל למסקנה כי החוק בכללותו אינו פוגע בזכויות יתר על המידה. מכל מקום, לא הוצגו בפנינו כל נתונים בהקשר זה."

פסקה 104 לחוות דעתה הנשיאה חיות בעניין **עיריית סילוואד**.

הנה כי כן, הוכח לעיל כי ההסדר פוגע בזכויות חוקתיות באופן גורף ובלתי מידתי ועל כן יש לבטלו.

לאור כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש במבוא לעתירה זו וכן להורות על קיום דיון דחוף והוצאת צו מניעה זמני שיקפיא את תחילת יישום החוק עד לסיום ההליכים בעתירה זו.

כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות משפט ושכ"ט עו"ד.



סאוסן זהר, עורכת דין
ב"כ העותרת

תאריך 28.5.2024

Power of Attorney

By this power of attorney, I the undersigned, The Palestinian Authority,

Hereby Appoint and empower Adv. Arie Carmeli and/or Sawsan Zaher and/or Ifat Granot and/or Avital Sharon, and any other lawyer of the Carmeli law-firm advocate, to be my attorney and to represent me and for me concerning Petition to the Supreme court regarding the new laws (compensating terror victims and amendment to the national insurance agency law) and all that pertains to it.

Without prejudice to the general purport thereof, I hereby empower my attorney to perform and/or sign all or any of the actions, matters, agreements and \ or documents hereinafter : To file, sign and send notices, to appear and act in actions, lawsuits, applications, counter- claims, defenses, objections, appeals, notices, claims and all other legal documents and proceedings. To request discovery proceedings, to present written questions and through the court, to sign on my behalf, and to appear in my name or to represent me in any court of law and before all law and other offices whatsoever, as my Attorney may deem right. To join as a party, to appoint arbitrators or experts, to receive summons and legal documents, to compromise, to concede, to annul temporarily or terminally all claim, proceeding, right or all other sum. To receive costs including attorney's fees, all or a part of, to give receipts and releases. I herewith undertake to confirm and uphold any act or matter which my attorney or his deputy or agent or agents to be appointed by him under this power of attorney do or shall do, cause or shall cause by virtue of this power of attorney.

OMAR A. BITAR

FINANCE MINISTER

Full name and title

Omar A. Bitar

Signature

Date : 7.5.2024

I hereby confirm the signature above :

7.5.2024
13423

תצהיר

אני הח"מ נסר מוחמד ת.ז. 904382124 תושב העיר רמאללה בגדה המערבית, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. הנני נותן תצהיר זה בתמיכה לעתירה המוגשת על ידי הרשות הפלסטינית כנגד הכנסת וממשלת ישראל בה נדרש ביטול:
א. החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום 11.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 12.3.2024 ;
ב. וכן סעיפים 1(2)(ב) ו- 2(2א) ו- 3(1א)(2) לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 שאושר בכנסת ביום 26.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 27.3.2024.

2. הנני החשב הכללי של משרד האוצר הפלסטיני ברשות הפלסטינית.

3. לאחר שתוכן העתירה הוקרא לי ותורגם לשפה הערבית, אני מאשר את נכונות העובדות המפורטות בעתירה וזאת מידיעה אישית ומקצועית.

4. זהו שמי זו חתימתי ותוכן תצהירי נכון ואמת, לאחר שתורגם לי לערבית.



Ministry of Finance
State of Palestine
המזהיר

אישור

הנני עו"ד אוסאמה סעדי מאשר כי ביום 28-1-2024 הופיע בפניי מר נסר מוחמד בעל ת.ז. 904382124 לאחר שהקראתי לו את תוכן העתירה לשפה הערבית והוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את תוכן התצהיר וחתם עליו בפניי.

חתימה וחתימת עו"ד
13428

תוכן עניינים לנספחים

עמוד	מספר נספח	תוכן הנספח
1	1/ע	נוסח רשמי של חוק הפיצויים לדוגמה
4	2/ע	נוסח רשמי של תיקון מס' 43
8	3/ע	החלטה בת"א 31863-03-23 סחיוסחורדר נגד הרשות הפלסטינית (החלטהמיום 19.5.2024)
9	4/ע	דו"ח הבנק העולמי שכותרתו <i>Impacts of The Conflict in the Middle East on the Palestinian Economy</i> מיום 23.5.2024
28	5/ע	פניית ב"כ הרש"פ אל היועצת המשפטית של הכנסת, היועצת המשפטית של הממשלה, ומנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה מיום 8.5.2024
39	6/ע	מענה מהכנסת אל ב"כ העותרת מיום 20.5.2024
40	7/ע	תזכורת שנשלחה ע"י ב"כ העותרת אל היועצת המשפטית לממשה וכן מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה מיום 20.5.2024

נוסח רשמי של חוק הפיצויים לדוגמה

ע/1

עמוד 1



רשומות

ספר החוקים

12 במרץ 2024

3173

ב' באדר ב' התשפ"ד

עמוד

594 חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לרוגמה), התשפ"ד-2024

חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024*

1. **הגדרות** בחוק זה –
- "חוק התגמולים" – חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970;¹
- "מעשה טרור" – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ז-2016;²
- "מתגמל טרור" – 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;³
- "נפגע" ו"בן משפחה", של נפגע – כהגדרתם בחוק התגמולים;⁴
- "פיצויים לדוגמה" – פיצויים שאינם תלויים בנוק, כאמור בסעיף 2;
- "פקודת הנזיקין" – פקודת הנזיקין [נוסח חדש];⁵
- "הרשות הפלסטינית" – המועצה כהגדרתה בתקנות שעת חירום (יחודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז-1967,⁶ כפי שהוארך תוקפן ותוקן נוסחן בחוק מעת לעת.
2. **פיצויים לדוגמה**
- (א) גרם מעשה טרור למוותו של אדם, יהיו זכאים יורשיו לפיצוי לדוגמה ממבצע מעשה הטרור, ממתגמל הטרור או ממי שחבותו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין, בסכום של עשרה מיליון שקלים חדשים, נוסף על כל פיצוי אחר שנפסק, אם נפסק בתביעת נזיקין שהוגשה בשל אותו מעשה.
- (ב) נפגע אדם ממעשה טרור ונגרמה לו נכות צמיתה, בין שנקבעה לפי חוק התגמולים ובין שנקבעה בתביעת נזיקין, יהיה זכאי הנפגע לפיצוי לדוגמה ממבצע מעשה הטרור, ממתגמל הטרור או ממי שחבותו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין, בסכום של חמישה מיליון שקלים חדשים, נוסף על כל פיצוי אחר שנפסק, אם נפסק לטובתו בתביעת נזיקין שהוגשה בשל אותו מעשה.
- (ג) פיצויים לדוגמה שנפסקו לפי סעיף קטן (א) או (ב), לא ינוכו מכל סכום שמשלמים המדינה או מוסד ממוסדותיה לנפגע או לבן משפחתו, ובכלל זה לפי חוק התגמולים.
- (ד) (1) מימוש פסק דין שנקבעו בו פיצויים לדוגמה לפי חוק זה יכול שיהיה מכל נכס של מתגמל טרור, ובכלל זה כל נכס שנתפס או הוקפא על ידי מדינת ישראל, לפי הוראות כל דין.
- (2) מימוש פסק דין שנקבעו בו פיצויים לדוגמה לפי חוק זה של מתגמל טרור או של מי שחבותו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין שהוא הרשות הפלסטינית לא יהיה מהכספים המועברים בהתאם להוראות חוקי היישום כהגדרתן בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה מממשלת ישראל, התשע"ח-2018,⁷ למעט כספים שהם כספים מוקפאים לפי סעיף 4 לחוק האמור.

* החקבל בכנסת ביום א' באדר ב' התשפ"ד (11 במרץ 2024), הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 975, מיום כ"ט בתמוז התשפ"ג (18 ביולי 2023), עמ' 142.

¹ ס"ח התש"ל, עמ' 126.

² ס"ח התשע"ז, עמ' 898.

³ ריני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

⁴ ק"ת התשכ"ז, עמ' 2741; ס"ח התשכ"ח, עמ' 20; התשפ"ג, עמ' 10.

⁵ ס"ח התשע"ח, עמ' 752.

(ה) לעניין חוק זה, חוקה 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.

לעניין הוראות סעיף 17(ב) לחוק התגמולים, לא יראו חוק זה כחוק אחר לעניין ההגדרה "פיצויים לפי חוק אחר" שבסעיף 36(ב) לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]⁶ ובסעיף 21א לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950.⁷

הוראות חוק זה יחולו על תביעה נגד מבצע מעשה טרור, מתגמל טרור או נגד מי שחבותו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין בקשר למעשה טרור שטרם התיישנה או שהייתה תלויה ועומדת ערב תחילתו של חוק זה.

תחילתו של חוק זה ביום כ"ד באייר התשפ"ד (1 ביוני 2024).

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

אמיר אוחנה
יושב ראש הכנסת

יצחק הרצוג
נשיא המדינה

⁶ ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

⁷ ס"ח התשי"י, עמ' 162.

נוסח רשמי של תיקון

מס' 43

ע/2

עמוד 4



רשומות

ספר החוקים

י"ז באדר ב' התשפ"ד 3190 27 במרץ 2024

עמוד

738 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2024

תיקונים עקיפים:

חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] - מס' 33

חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 - מס' 44

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2024*

1. תיקון סעיף 17 בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 17 –

(1) בסעיף קטן (ב), במקום "36" יבוא "36(א)" ובמקום "21" יבוא "21(א)";

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) הגיש נפגע או בן משפחה הזכאי לתגמולים לפי חוק זה תביעה לפיצויי נזיקין בשל פגיעת איבה שהיא מעשה טרור, כנגד מבצע מעשה הטרור, מתגמל מעשה הטרור או מי שנושא באחריות לו לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], יחולו הוראות אלה:

(1) התובע יודיע למוסד לביטוח לאומי על הגשת התביעה האמורה;

(2) פסק בית המשפט בתביעה כאמור כי התובע זכאי לפיצויי נזיקין, יהיה התובע זכאי בתביעתו להפרש החיובי שבין סכום פיצויי הנזיקין כאמור לסכום התגמולים המהווה או ל-75% מסכום פיצויי הנזיקין, לפי הגבוה, ותביעת המדינה לפי סעיף 36(א)(2) לחוק הנכים או לפי סעיף 21(א)(2) לחוק משפחות חיילים תהיה עד ליתרת הסכום של פיצויי הנזיקין;

(3) על אף האמור בסעיף קטן (ב), הוראות סעיף 36(א)(1), (3), (5) ו-(6) לחוק הנכים או סעיף 21(א)(1) ו-(4) עד (6) לחוק משפחות חיילים, לא יחולו.

(2ב) אין בהוראות סעיף קטן (ב) או (ב1) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה שנפסקו שלא כנגד המדינה בשל מעשה טרור ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024², נוסף על תגמולים לפי חוק זה;"

(3) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) בסעיף זה –

"מעשה טרור" – בהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ז-2016³;

"סכום התגמולים המהווה" – סך התגמולים החודשיים ששולמו לתובע או שעתידים להשתלם לו לפי חוק זה כשהם מהווים לפי סעיף 333 לחוק הביטוח, בשינויים המחויבים;

"פיצויים לדוגמה" – פיצויים שאינם תלויים בנזק;

"פיצויי נזיקין" – פיצויים בשל נזק לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש], שלא מהמדינה;

"תובע" – מי שהגיש תביעה כאמור בסעיף קטן (ב1)."

2. תיקון חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]⁴ (להלן – חוק הנכים), בסעיף 36 –

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) הגיש חייל משוחרר או נכה כאמור בסעיף קטן (א), הזכאי לתשלומים לפי חוק זה, תביעה לפיצויי נזיקין בשל מעשה טרור שגרם לנכות, כנגד מבצע

* התקבל בכנסת ביום ט"ז באדר ב' התשפ"ד (26 במרץ 2024); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 971, מיום כ"ג בתמוז התשפ"ג (12 ביולי 2023), עמ' 124.

¹ סי"ח התש"ל, עמ' 126; התשפ"ה, עמ' 639.

² סי"ח התשפ"ה, עמ' 594.

³ סי"ח התשע"ז, עמ' 898.

⁴ סי"ח התשי"ט, עמ' 276; התשפ"ג, עמ' 580.

מעשה הטירה, מתגמל מעשה הטורר או מי שנושא באחריות לו לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש], יחולו הוראות אלה:

(1) התובע יודיע למדינה על הגשת התביעה האמורה;

(2) פסק בית המשפט בתביעה כאמור כי התובע זכאי לפיצויי נזיקין, יהיה התובע זכאי בתביעתו להפרש החיובי שבין סכום פיצויי הנוזיקין כאמור לסכום התשלומים המהווים או ל-75% מסכום פיצויי הנוזיקין, לפי הגבוה, ותביעת המדינה לפי סעיף קטן (א)(2) תהיה עד ליתרת הסכום של פיצויי הנוזיקין;

(3) הוראות סעיף קטן (א)(1), (3), (5) ו-(6) לא יחולו.

(2א) אין בהוראות סעיף קטן (א) או (1א) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה בשל מעשה טרור, ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024,⁵ נוסף על תשלומים לפי חוק זה;

(2) בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא:

"מעשה טרור" – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016;

"סכום התשלומים המהווים" – סך התשלומים ההודשיים ששולמו לתובע או שעתידים להשתלם לו לפי חוק זה כשהם מהווים לפי סעיף 333 לחוק הביטוח הלאומי, בשינויים המחויבים;

"פיצויים לדוגמה" – פיצויים שאינם תלויים בנזק;

"פיצויי נזיקין" – פיצויים בשל נזק לפי פקודת הנוזיקין [נוסח חדש];

"תובע" – מי שהגיש תביעה כאמור בסעיף קטן (א)(1).

3. בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950⁶ (להלן – חוק משפחות חיילים), בסעיף 21 –

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) הגיש בן משפחה כאמור בסעיף קטן (א), הזכאי לתשלומים לפי חוק זה, תביעה לפיצויי נזיקין בשל מעשה טרור שגרם למות הנספה, כנגד מבצע מעשה הטירה, מתגמל מעשה הטורר או מי שנושא באחריות לו לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש], יחולו הוראות אלה:

(1) התובע יודיע למדינה על הגשת התביעה האמורה;

(2) פסק בית המשפט בתביעה כאמור כי התובע זכאי לפיצויי נזיקין, יהיה התובע זכאי בתביעתו להפרש החיובי שבין סכום פיצויי הנוזיקין כאמור לסכום התשלומים המהווים או ל-75% מסכום פיצויי הנוזיקין, לפי הגבוה, ותביעת המדינה לפי סעיף קטן (א)(2) תהיה עד ליתרת הסכום של פיצויי הנוזיקין;

(3) הוראות סעיף קטן (א)(1) ו-(4) עד (6) לא יחולו.

(2א) אין בהוראות סעיף קטן (א) או (1א) כדי לגרוע מהזכות לגבות פיצויים לדוגמה בשל מעשה טרור, ובכלל זה לפי חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024,⁵ נוסף על תשלומים לפי חוק זה;

⁵ ס"ח התשפ"ד, עמ' 594.

⁶ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

⁷ ס"ח התש"י, עמ' 162: התשפ"ד, עמ' 638.

⁸ ס"ח התשפ"ד, עמ' 594.

תיקון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) – מס' 44

(2) בסעיף קטן (ב), בסופו יבוא:

”מעשה טרור” – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור התשע”ו–2016;

”סכום התשלומים המדווח” – סך התשלומים החדשיים ששולמו לתובע או שעתידיים להשתלם לו לפי חוק זה כשהם מהווים לפי סעיף 333 לחוק הביטוח הלאומי, בשינויים המחויבים;

”פיצויים לדוגמה” – פיצויים שאינם תלויים בנזק;

”פיצויי נזיקין” – פיצויים בשל נזק לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש];

”תובע” – מי שהגיש תביעה כאמור בסעיף קטן (ב1).

4. (א) תחילתו של חוק זה ביום כ”ד באייר התשפ”ד (1 ביוני 2024) (להלן – יום התחילה).

(ב) הוראות סעיף 17(ב1) לחוק העיקרי, סעיף 36(א1) (2) לחוק הנכים וסעיף 21(א1) (2) לחוק משפחות חיילים, כנוסחן בחוק זה, יחולו על תביעה לפיצויי נזיקין שביום התחילה טרם התיישנה או הייתה תלויה ועומדת; בסעיף זה ”פיצויי נזיקין” – פיצויים בשל נזק לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש].

(ג) פסק דין בתביעה לפיצויי נזיקין שערב יום התחילה היה סופי ולא ניתן לערער עליו, טרם התיישן וטרם הוחל בהליכים לביצועו, ניתן יהיה לגבות עד 75% מפיצויי הנזיקין שנפסקו בו, נוסף על תגמולים לפי החוק העיקרי, או על תשלומים לפי חוק הנכים או חוק משפחות חיילים, ונוסף על פיצויים לדוגמה, אם נפסקו; בסעיף קטן זה, ”פיצויים לדוגמה” – פיצויים שאינם תלויים בנזק.

יואב בן צור
שר העבודה

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

אמיר אוחנה
יושב ראש הכנסת

יצחק הרצוג
נשיא המדינה

* ס”ח התשע”ו, עמ’ 898.

החלטה בת"א 31863-03-23

סחיווסחורדר נגד

הרשות הפלסטינית

(החלטה מיום 19.5.2024)

ע/3

עמוד 8

בבית המשפט המחוזי בירושלים

ת.א. 31863-03-23

מועד אחרון להגשה : 30.4.24

בקשה 103

1. בן ציון סחיוסחורדר
 2. שבואל סחיוסחורדר
 3. מאיר סחיוסחורדר
- ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אסף פוזנר
ו/או נתנאל פוזנר

מרח' קרית המדע 11, ת.ד. 45152 ירושלים
טלפון : 02-6426666 פקס : 02-6795050
דוא"ל : office@posner-law.co.il

התובעים

- נ ג -

הרשות הפלסטינית

ע"י ב"כ עוה"ד יפעת גרנות רמתי ו/או אביטל שרון
ו/או נגה מושקוביץ בן שבת
ממשרד עוה"ד א. כרמלי
שלומציון המלכה 18, ירושלים 94146
טלפון : 02-6245245 פקס : 02-6250777
דוא"ל : office@ca-law.co.il

הנתבעת

מדינת ישראל - משרד האוצר
ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טלפון : 073.3920000 פקס : 02.6468053

המחזיקה**תגובת הנתבעת****לבקשת התובעים להרחבת העיקול**

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, רצ"ב תגובת הנתבעת לבקשת התובעים להרחבת העיקול.

החלטה	י"א אייר תשפ"ד 19/05/2024
תיק	31863-03-23
בבקשה	רש' פנינה גויבירט
אחר שתוקן כתב התביעה ליתביעה מוצאת לשלוח בשלבי ההקצאה לעניין סכומי העיקול המתאימים בהחלטה מיום 31.1.24, ככל שהן נוגעות לסכומי הפיצויים המוצעים בתובעים. שירותים ותביעות התובעים כניזקים משניים. מתוך התחשבות בשינוי הסכומים באשר לפיצויים העונשיים בהתאם להוראות החוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים חלופיים), ותשפ"ד-2024, אשר מועד תחילתו ביום 1.6.24 - אני מוצאת להורות על הרחבת העיקול עד לסך של 26,750,000 ש"ח. הגדלת גובה העיקול. אם כבר, ההיפך הוא הנכון - לו היו מוגשות חוות דעת נגדיות, ייחכן שהיה בכך כדי להפחית את גובה העיקול המבוקש. אי הגשת חוות דעת נגדיות בעת הזו - אי לה ולא צריכה להיות לה כל השלכה על סכום העיקול. *** נחתם דיגיטלית ***	

5. יוזכר כי התובעים טרם נחקרו, המומחה מטעמם טרם נחקר וטרם הוגשו ראיות הצדדים ביחס לגובה הנזק. לפיכך אין כל סיבה לשנות את סכום העיקול כפי שהוערך על ידי בית המשפט.
6. עוד יוזכר כי בהחלטתו קבע בית המשפט כי "בקביעת סכום העיקול לא נערכת הערכת הפיזי המרבי שהתובעים יוכלו לקבל, אם כל הטענות תתקבלנה, אלא הערכה ריאלית תוך התחשבות בטענות הצדדים, וכן תוך התחשבות בכך שטרם נשמעו ראיות באשר להיבטים שונים של התביעה" (פסקה 12 להחלטה).
7. התובעים לא ערערו על קביעה זו ולפיכך אין לקבל את בקשתם להגדיל את גובה העיקול כך שיוטל עיקול על סך 5 מיליון ₪ ביחס לכל תובע, כאשר, כאמור, טרם הוגשו ראיות ביחס לרכיבים שונים של הנזק הנטען, והתובעים והמומחה מטעמם טרם נחקרו.
8. ביחס לסכום העיקול הנוגע לפיצוי לדוגמא יטענו הנתבעים כדלקמן:
9. מדובר בבקשה מוקדמת, מיותרת ומטריחה שדינה דחייה. דומה כי התובעים "מצטיינים" בהגשת בקשות מטריחות ומיותרות שדין דחייתן. רק לדוגמא יוזכר כי הם הגישו במקביל בקשה למתן פסק דין חלקי ובקשה לתיקון כתב תביעה כאשר ברור כי אין ליתן פסק דין חלקי על סמך כתב תביעה שאולי ישונה. ואולם, לאחר שהבקשה למתן פסק דין חלקי אכן נדחתה, חזרו בהם התובעים וכעת הם מבקשים להגיש ראיות על אותו עניין ממש, ללמדנו כי בקשתם לפסק דין חלקי לא היתה בשלה כלל. עם זאת, התובעים לא חויבו בהוצאות על התנהלותם זו שחייבה את הנתבעים בהגשת תגובות רבות.
10. גם כעת הוגשה בקשה זו להרחבת העיקול (שאינה הבקשה הראשונה להרחבת העיקול) בד בבד עם בקשה (נוספת) לתיקון כתב תביעה. מושכלות יסוד הן כי אין מקום לדון בבקשה ביחס לעיקול כל עוד אין בפני בית המשפט כתב תביעה וכתב הגנה מתוקנים בהן פרושה יריעת המחלוקת.
11. לגופו של עניין, גם התובעים מודעים לכך שהחוק הנדון **טרם נכנס לתוקף**. לפיכך מדובר בבקשה מוקדמת ואין לדון בה בטרם ייכנס לתוקף. אין גם כל וודאות כי החוק ייכנס לתוקף במועדו ויוחל על תביעה זו וייתכן למשל כי תוגש עתירה לבג"צ בעניין או שהתרחשויות אחרות ישפיעו על תחולתו של החוק על התביעה דין.
12. אין מדובר ב"הפרה צפויה" ואין המצב דומה לחוק החוזים או לדוגמאות הנוספות שנכללו בבקשה. בקשה לסעד זמני נבחנת בעת הגשתה וביחס לתנאים שחלים באותו מועד. לא בכדי נקבע כי סעדים זמניים אינם יוצרים מעשה בית דין וניתן לבקש לדון בהם מחדש אם השתנו הנסיבות. נכון להיום - מועד הדיון בבקשה - אין כל שינוי בדיון המצדיק פתיחה מחדש של סוגיית גובה העיקול. הבקשה, כמו גם קודמותיה, מטריחה את בית המשפט ואת הנתבעים שלא לצורך ודומה שזו אכן מטרתם העיקרית של התובעים - להטריח את בית המשפט והנתבעים באינספור בקשות שלא רק שאינן מקדמות את הדיון בתביעה אלא אף מסרבלות אותו. יש לחייב את התובעים בהוצאות בשל הגשת בקשה זו.
13. כמו כן, מאחר שהחוק טרם נכנס לתוקף, הרי שהוא טרם עבר ביקורת שיפוטית וטרם פורש על ידי בית המשפט. גם לאור זאת לא ברור כלל אם החוק יחול על התביעה ובאיזה אופן יוחל. גם מסיבה זו יש לדחות את הבקשה.
14. הנתבעים חוזרים ומזכירים, כפי שקבע בית המשפט, כי סכום העיקול הזמני אינו אמור לשקף את הפיצוי המקסימלי לו טוענים התובעים, אלא הערכה ריאלית וכללית, ועליו לשקף איזון בין

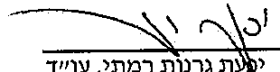


אינטרס התובעים לייחד נכס לצורך גביית פסק הדין העתידי לבין אינטרס הנתבעים שלא ייגרם להם נזק גדול מדי בשלב הביניים שעד מתן פסק דין כזה.

15. במסגרת איוון זה נתון לבית המשפט שיקול דעת נרחב והוא רשאי לקבוע כי די בעיקול שהוטל עד כה, ביחס לרכיב הנזיקי, ואין הצדקה להטיל עיקול גם על הרכיב התאורטי (שכאמור, בקשה לתיקון כתב התביעה ביחס להוספתו תלויה ועומדת) בשלב זה. בית המשפט רשאי גם לקבוע, והנתבעים מבקשים ממנו לעשות כן, כי אין מקום, באופן עקרוני, להטיל עיקול ביחס לרכיב ה"עונשני" המבוקש ומדובר בסעד שאינו נחוץ ומכביד יתר על המידה הנתבעים, במיוחד נוכח גובה הסכומים המדוברים. הנתבעים מבקשים לחזור על טענתם לפיה אין כל חשש להכבדה על הגבייה בתיקים אלו.

16. כמו כן, באופן ספציפי, מאחר שהעיקול מבוקש על הכספים המוקפאים ממילא על ידי המדינה, דומה שביחס לכך במיוחד אין כל חשש להכבדה על מימוש פסק הדין. שכן, כאמור, מדובר על כספים בסכומים גבוהים שממילא מוקפאים, מזה תקופה ארוכה ומכח חוק, בידי מדינת ישראל ואינם מועברים בשוטף לידי הנתבעת. לפיכך, יש לקבוע כי ביחס לרכיב זה לא מתקיים חשש להכבדה על מימוש פסק הדין ויש לדחות את הבקשה.

17. על כן, יתבקש בית המשפט לדחות את הבקשה ולחייב את התובעים בהוצאותיה ובשכר טרחת עו"ד בתוספת מ.ע.מ.


יוליה גרנות רמתי, עו"ד
ב"כ הנתבעת



דו"ח הבנק העולמי שכותרתו

*Impacts of The Conflict in the
Middle*

East on the Palestinian

Economy מיום 23.5.2024

ע/4

עמוד 9

World Bank Economic Monitoring Report

IMPACTS OF THE CONFLICT IN THE MIDDLE EAST ON THE PALESTINIAN ECONOMY

May
2024



WORLD BANK GROUP

Impacts of the Conflict in the Middle East on the Palestinian Economy

May 2024 Update

© 2024 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

This report is a product led by the Equitable Growth, Finance, and Institutions (EFI) Practice Group of the World Bank's Middle East and North Africa (MENA) Region. Visit www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza for more information.

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Nothing herein shall constitute or be considered to be a limitation upon or waiver of the privileges and immunities of The World Bank, all of which are specifically reserved.

Rights and Permissions



This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions:

Attribution—Please cite the work as follows: World Bank. 2024. Note on the Impacts of the Conflict in the Middle East on the Palestinian Economy – May 2024. Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Translations—If you create a translation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This translation was not created by The World Bank and should not be considered an official World Bank translation. The World Bank shall not be liable for any content or error in this translation.

Adaptations—If you create an adaptation of this work, please add the following disclaimer along with the attribution: This is an adaptation of an original work by The World Bank. Views and opinions expressed in the adaptation are the sole responsibility of the author or authors of the adaptation and are not endorsed by The World Bank.

Third-party content—The World Bank does not necessarily own each component of the content contained within the work. The World Bank therefore does not warrant that the use of any third party-owned individual component or part contained in the work will not infringe on the rights of those third parties. The risk of claims resulting from such infringement rests solely with you. If you wish to re-use a component of the work, it is your responsibility to determine whether permission is needed for that re-use and to obtain permission from the copyright owner. Examples of components can include, but are not limited to, tables, figures, or images.

All queries on rights and licenses should be addressed to: The World Bank, Office in Jerusalem, P.O. Box 54842, Jerusalem, 97200.

SYNOPSIS

The conflict in the Middle East centered in Gaza continues to have a devastating impact on the Palestinian economy. In addition to the tragic loss of life, the conflict has had devastating effects on both infrastructure and living standards. The conflict has led to a severe humanitarian crisis in Gaza, with essential services being disrupted and all economic sectors being impacted. Official end-2023 data shows that the Gazan economy contracted by 22.6 percent on a yearly basis, while the West Bank experienced a contraction of 1.9 percent.

The conflict has resulted in a severe blow to growth rates and to the already weak labor market in the Palestinian territories, resulting in close to 0.5 million jobs lost. While prior to the war, the consensus projection for 2023 GDP rate was hovering around 3.2 percent growth, the year closed with a deep recession of -5.5 percent: a deviation of 8.7 percentage points in only a few months. This rapid and substantial contraction has left a visible mark on the job market, with an estimated loss of over 200,000 jobs in the Gaza Strip, 148,000 commuters from the West Bank losing access to their jobs in Israel and the loss of 144,000 jobs also in the West Bank due to escalating violence and its repercussions on supply chains, production capacity, and breadwinners' ability to access their workplace. The consequence loss of income is estimated by the International Labor Organization (ILO) to total around US\$21.7 million per day,

which increases to US\$25.5 million when accounting also for the decline in income for public employees and that of the broader private sector (reflecting cratering economic activity).

Widespread unemployment and underemployment combined with inflation have caused a rapid decline in purchasing power for households in both Gaza and the West Bank. Inflation witnessed its first decline in Gaza in April following an increase in humanitarian aid which pushed down prices by 5.4 percent compared to March 2024. Nevertheless, prices remain much higher than their pre-October7 levels with the consumer price index (CPI) increasing by 153.3 percent in April 2024 compared to the same period in 2023.

The fiscal situation of the Palestinian Authority (PA) has dramatically worsened, heightening the risk of disorderly adjustments and a potential imminent fiscal collapse. A significant decrease in clearance revenue¹ transfers and shrinking domestic resource mobilization, coupled with a rigid current expenditure envelope, are the main cause behind the worsening fiscal crisis. The PA's financing gap after aid for 2023 reached

¹ "Clearance revenues" are revenues collected by the Government of Israel (Gol) and transferred to the PA after certain deductions have been made. Most clearance revenues are VAT and import duties, and they should be remitted on a monthly basis according to the Paris Protocol.

US\$682 million or 3.9 percent of GDP, and the situation is expected to worsen further in 2024, with a potential financing gap of up to US\$1.2 billion. A focus on fiscal policies, especially those improving spending efficiency (particularly regarding the unsustainable wage bill and enhancing tax mobilization, must remain a top priority in the reform agenda.

The output contraction in Gaza is forecast to worsen further, with a projected GDP drop exceeding 50 percent in 2024 (year-on-year), on top of the steep contraction at end of 2023, as the effects of the capital destruction linger. The West Bank economy is also expected to remain under pressure during 2024, as the security situation has deteriorated and heightened restrictions on movement remain in place, choking private sector activity, and as the PA continues to grapple with a spiraling fiscal crisis.

The Palestinian economy is projected to contract anywhere between 6.5 and 9.4 percent during 2024. The economic outlook of the Palestinian territories for the full year of 2024 remains highly uncertain, depending on the severity and duration of the conflict, changes in Israeli policies in the West Bank, including those related to access to the Israeli labor market, and the outcome of the clearance revenue dispute. Depending on the outturn of these factors, the Palestinian economy is estimated to contract in a range of 6.5 to 9.4 percent this year.

The latest findings from the 2023 household survey indicate that poverty was already on the rise prior to the conflict, further increasing the potential challenges of addressing poverty in the aftermath of the conflict. The latest nationally representative data for the West Bank and Gaza is from the Palestinian Expenditure and Consumption Survey (PECS) survey conducted in 2023. Before the start of the current conflict, national poverty (covering the Palestinian population in Gaza, the West Bank and east Jerusalem) stood at 32.8 percent—a significant increase from the poverty rate in 2017 which was 29.2 percent. However, the overall number hides large differences between the West Bank and Gaza, where pre-October 7 poverty rates were around 11.7 percent and 63.7 percent, respectively.

In the wake of the conflict living standards plummeted, accentuating the stark divide

between the West Bank and Gaza, with the latter reporting its lowest-ever income per capita in 2023. Nearly every Gazan is currently poor. GDP per capita² in the Palestinian territories stood at US\$3,360 in 2023, which is 12 percent less than in 2022. In Gaza, GDP per capita abruptly declined in 2023 (by 28 percent y/y) reaching US\$1,084 and representing just a fifth of the West Bank's. In real terms, Gaza's income per capita in 2023 was the lowest on record.

The northern governorates of Gaza are experiencing a full-blown famine,³ with food insecurity reaching catastrophic levels⁴, particularly in the northern areas and extending southward. At least one in four Gazan is experiencing catastrophic hunger, and 95 percent of the population is suffering from food insecurity. Famine has erupted in the north of Gaza currently, and it is moving south.⁵ Most children are at risk of stunting.⁶ In addition to the short-term and tragic human consequences, food insecurity carries significant long-term costs. Children who suffer from malnutrition early in life are particularly vulnerable to enduring adverse effects on their health, educational outcomes, and employment pros-

² In nominal terms.

³ WFP Executive Director remarks as of May 3rd, 2024. Visited on May 7, 2024. Website: <https://apnews.com/article/gaza-famine-world-food-program-israel-hamas-war-476941bf2dc259f85a706408b2a665ff>.

⁴ The World Bank is a partner of the Integrated Food Security Phase Classification (IPC) initiative, which provides the globally recognized standard on the severity of food insecurity in Gaza and across the world. The IPC report issued on March 18, 2024, provided latest evidence that famine is imminent in the northern governorates of Gaza, and that the entire population of Gaza is facing acute or severe food insecurity.

⁵ WFP: 1 <https://www.wfp.org/news/gaza-grapples-catastrophic-hunger-new-report-predicts-famine-if-conflict-continues>, March 5, 2024; and <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/world-food-programme-director-cindy-mccain-gaza-full-blown-famine-rcna150644>.

⁶ UN-WB Interim Damage Assessment, April 2024 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/14e309cd34e04e40b90eb19afa7b5d15-0280012024/original/Gaza-Interim-DamageAssessment-032924-Final.pdf>, accessed on April 2, 2024.

pects, which can detrimentally affect their overall quality of life and future productivity. Estimates indicate that if the current trajectory continues, there will be an excess mortality of 58,000 to 66,000 individuals, including deaths from epidemics exacerbated by famine and the collapse of the healthcare system⁷.

In the face of rapidly increasing risks, the banking sector is well regulated by the Palestine Monetary Authority (PMA), which has steadily been building the capabilities and resilience of local banks. The Palestinian banks' behavior displays a general risk aversion, and the system remains profitable due in part to low funding costs. Presently, the banking system is well capitalized, liquid, and compliant with the Capital Adequacy Requirements set by the PMA. At the same time, institutional and economic difficulties are tilting the risks upward for the financial sector. Actively avoiding further instability is crucial to allow the financial sector to maintain its established function as a stable pillar during periods of economic challenges.

Safeguarding correspondent banking relationships between Palestinian and Israeli banks is paramount to avoid systemically negative effects on the economy. Correspondent Banking Relationships (CBRs) play a crucial role in facilitating financial transactions between the Palestinian economy, Israel, and the outside world. The recent challenges surrounding the extension of the "Indemnity letters"⁸ have highlighted the potential risks for the Palestinian banking system if it loses its connection to the Israeli banking sector. Any CBRs severance is expected to rapidly disrupt a large portion of essential banking services and have significant adverse economic impacts on the Palestinian real sector, due to the use of the Israeli Shekel as the primary de facto currency in circulation. A CBRs severance could also generate negative effects on the Israeli economy, including disruptions in trade and payment settlements, increased transaction costs, and a general decline in economic

confidence, as well as potential surge in informal or unregulated financial transactions, which could pose challenges for financial oversight.

Beyond the spiraling fiscal crisis exacerbated by the ongoing conflict, it's important to also focus on the long-term fiscal sustainability of the PA—continuing to rely on arrears and aid as sources of deficit financing is unsustainable.

By the end of 2023, the PA had accumulated arrears amounting to approximately 40 percent of GDP. It is worth underscoring that the fiscal situation can hardly ever be sustainable as long as the PA allocates a significant portion of its expenditure (around 30 percent) to expenses related to Gaza while generating minimal revenue from the Strip. Over the short term, coordinated and integrated humanitarian and development aid will be irreplaceable to address the extensive damage caused by the conflict. Such support is especially needed to provide relief to the most vulnerable individuals affected by the conflict, which is nearly all families in Gaza in the short term. However, the severe destruction in Gaza also poses significant medium-to-longer term challenges, emphasizing the ongoing need for international assistance likely for several years, in addressing the broader requirements for reconstruction once a ceasefire is established.

⁷ Zeina Jamaluddine, Zhixi Chen, Hanan Abukmail, Sarah Aly, Shatha Elnakib, Gregory Barnsley et al. (2024). Crisis in Gaza: Scenario-based health impact projections. Report One: 7 February to 6 August 2024. London, Baltimore: London School of Hygiene and Tropical Medicine, Johns Hopkins University. The higher end is based on assumptions of infectious disease epidemics. <https://gaza-projections.org/>.

⁸ For several years, the Israeli Ministry of Finance has issued "letters of indemnity and immunity" to shield the Israeli banks that operate CBRs, from potential risks and legal repercussions concerning money laundering and terrorism financing offenses related to services provided to Palestinian banks in the Palestinian territories.

ASSESSMENT

The conflict in the Middle East, centered in Gaza, has lasted for over 200 days, inflicting profound suffering on the people of Gaza, the West Bank, and Israel, with the most vulnerable individuals facing the gravest consequences. Heavy fighting in densely populated areas coupled with the severe disruption of essential services, including access to food and water, has resulted in an extreme humanitarian crisis in Gaza. Most of Gaza's population of 2.2 million has been displaced—in some cases more than once.¹⁰ The conflict has affected all economic sectors and ruined vital infrastructure, including housing, schools, healthcare facilities, water and sanitation services, and the electricity grid. The conflict has significantly worsened Gaza's already severe poverty and pervasive unemployment, and the territory's socio-economic outlook is dire.

Despite ongoing international efforts to broker a temporary ceasefire and a hostage/prisoner exchange, at present the conflict shows no signs of abating,¹¹ and the risk of regional escalation remains high. As of early May 2024, negotiations failed to yield an agreement acceptable to both sides on a 'day after' scenario, raising questions about the feasibility of achieving a durable cease-fire. It is currently impossible to predict when the conflict will end or how Gaza will be governed in the following weeks, months and years. It is unclear whether

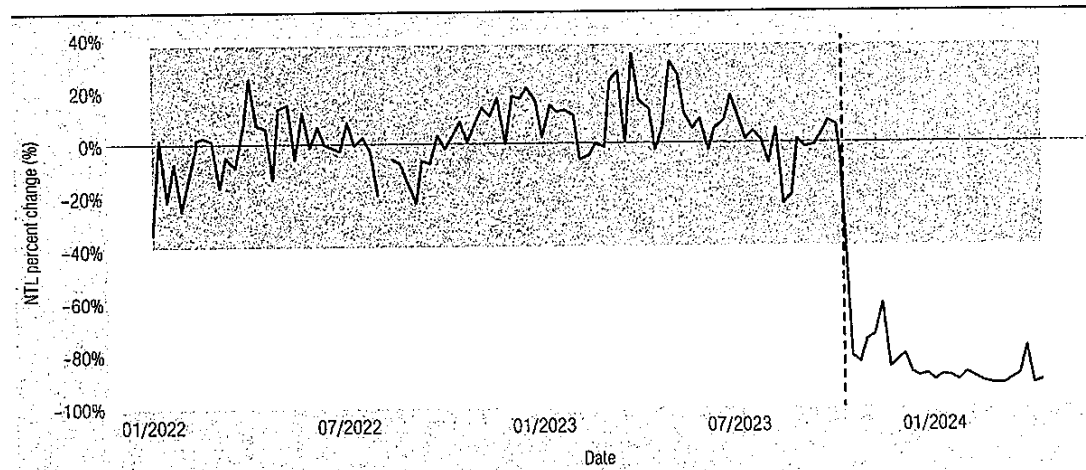
the displaced Palestinian civilians will be allowed or able to return to their homes, especially in northern Gaza, whether border restrictions will be lifted to allow international and regional economic aid, or how the international community will approach post-conflict reconstruction and development.

Due to the conflict, 2023 was one of the worst years on record for the Palestinian economy, only behind the years of the second Intifada and COVID-19. Latest official data by the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) confirm that the economy contracted by 5.5 percent in 2023, year-on-year (y/y). This is equal to a loss of 1.8 billion in nominal US dollars. As expected, the Gaza economy bore most of the decline as the conflict resulted in a near complete halt of economic activity in the Strip causing its economy to shrink by 22.6 percent in 2023, y/y. The fourth quarter of 2023 alone, saw an astounding decline of over 80 percent in Gaza's GDP, compared to the same period in 2022. Services, trade and agriculture—some of the largest contributors to Gaza's GDP, dropped by 63 percent, 91 percent, and 93 percent, respectively, in Q4 2023 (Table 1). Using night-time lights as a proxy for economic activity, the output

¹⁰ UN Population Fund as of March 2024 (<https://www.unfpa.org/occupied-palestinian-territory>).

¹¹ The draft is based on events as of mid-May, 2024.

FIGURE 1 • Gaza - Nighttime Light (NTL) radiance
Weekly percent change (2022 baseline) in NTL radiance



Source: World Bank staff, based on NASA, Black Marble Nighttime Lights.

decline in Gaza has been in a range of approximately 90 percent, since immediately after October 7th. To date—it has not rebounded (Figure 1).

In the West Bank, the knock-on effects of the conflict continue to weigh heavily on economic activity. These ripple effects manifested through additional restrictions on movement within and across cities imposed by the Government of Israel (GoI) and denied access for Palestinian workers to the Israeli labor market, weighing heavily on economic activity. This, compounded with increased deductions by the GoI from clearance revenues, vastly deepened the PA's fiscal crisis, and caused the West Bank economy to contract by 1.9 percent in 2023. In the final quarter of 2023 alone, the economy contracted by 18.8 percent compared to the same quarter in 2022. The decline was mostly felt in the manufacturing and construction sectors. Looking at the expenditure side of GDP, consumption witnessed a 20 percent decline in Q4 2023 compared to the last quarter of 2022. This reflected a cutback in spending, as Palestinian workers lost their incomes amidst job losses in the Israeli market and in the private sector and only partial salary payments in the public sector. Exports also decreased by 20 percent following a slowdown in the Israeli economy—the Palestinian territories's largest trading partner.

TABLE 1 • Percentage Change in Economic Sectors; Q4-2023 vs. Q4-2022

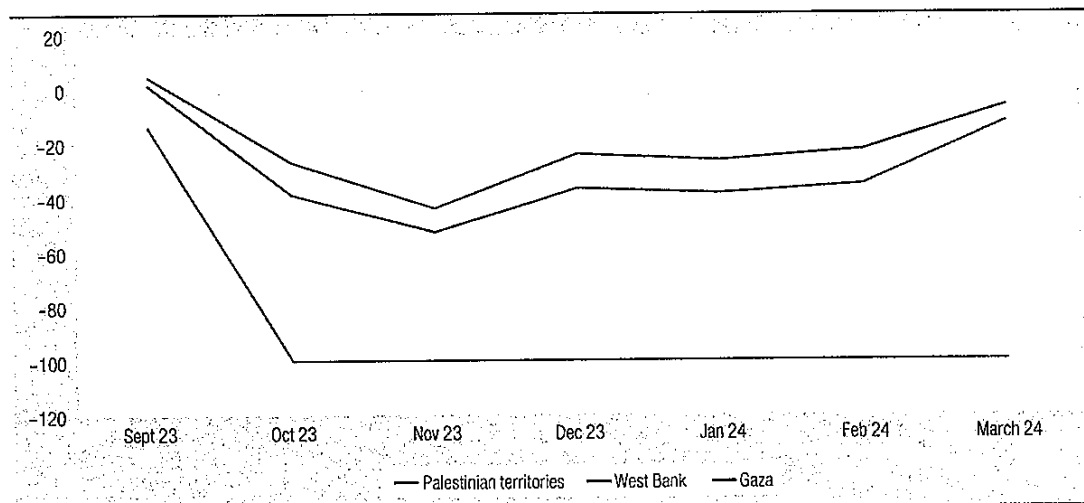
Sector	Gaza	West Bank
Agriculture, forestry and fishing	-93.4	-13.3
Mining, manufacturing, electricity and water	-92.1	-26.7
Construction	-96.2	-26.8
Wholesale and retail trade	-90.8	-17.7
Transportation and storage	-90.3	-20.7
Financial and insurance activities	-95.1	-7.2
Information and communication	-90.0	-10.4
Services	-62.8	-12.7
Others (including public sector)	-83.4	-22.3
Total	-81.3	-18.8

Source: PCBS.

The conflict has negatively affected living standards and created further divergence between Gaza and the West Bank. GDP per capita¹² in the Palestinian territories stood at US\$3,360 in 2023, which is 12 percent less than in 2022. In Gaza, GDP per capita abruptly declined in 2023 (by 28 percent y/y) reaching US\$1,084 and representing only just a fifth of the West

¹² In nominal terms.

FIGURE 2 • Business Cycle Index



Source: PMA.

Bank's. In real terms, Gaza's income per capita in 2023 has been its lowest on record.

The Palestinian economy has continued to be under a massive shock in the first months of 2024, as the severity of the conflict remains unchanged, and its effects continue to linger. The economy is projected to contract anywhere between 6.5 and 9.4 percent during 2024. According to the joint EU-UN-World Bank's Interim Damage Assessment¹³, the cumulative estimated cost of damages incurred from the conflict as of late January 2024 amount to over US\$18 billion. Based on this data and assuming that reconstruction will not start before 2025, the economic contraction in Gaza is forecast to worsen significantly in 2024, exceeding 50 percent (y/y) as the effects of fixed capital destruction linger. The West Bank economy is also expected to remain under pressure through 2024, as heightened restrictions on movement and access remain in place and as the PA continues to grapple with a deep fiscal crisis. The Palestine Monetary Authority's (PMA) Business Cycle Index¹⁴ for the West Bank in Q1 2024 continues to be significantly lower than in September 2023, despite a minor and temporary improvement in March due to increased production and sales, likely attributable to the celebration of Ramadan (Figure 2). It is important to stress that the economic outlook

of the Palestinian territories for the full year of 2024 remains highly uncertain as it hinges on a number of assumptions related to the severity and timeline of the conflict in Gaza, changes in Israeli policies in the West Bank, including those related to access to the Israeli labor market, and the outcome of the clearance revenue dispute. Depending on the outcomes, the Palestinian economy is projected to contract anywhere between 6.5 and 9.4 percent in 2024.

The continued conflict in Gaza resulted in extensive damage to private sector infrastructure, effectively annihilating production capacity in many private sector establishments. Business activity in Gaza continues to be generally paralyzed with main economic sectors experiencing a complete cessation of production and sales, barring some activities in the areas of humanitarian relief, health, bakeries, and internal trade focused on food and medicine.

¹³ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/14e309cd34e04e40b90eb19afa7b5d15-0280012024/original/Gaza-Interim-Damage-Assessment-032924-Final.pdf>

¹⁴ The BCI is represented as a diffusion index, which means that it gives a central tendency within the group of businesses surveyed. A value of zero indicates unchanged conditions, a positive value indicates improving conditions (up to 100) and a negative value indicates deteriorating conditions (up to -100). Since October 2023, the Gaza index is estimated to be at its lowest.

TABLE 2 • Value of Economic Sectors Losses of Production from October 2023 to January 2024 in West Bank and Gaza
(Value in USD million) - Source PCBS, 11 March 2024

Sector	Value of typical production (Four months)			Value of production since eruption of conflict (Four months)			Value of losses from October 2023 to January 2024		
	West Bank	Gaza Strip	West Bank and Gaza	West Bank	Gaza Strip	West Bank and Gaza	West Bank	Gaza Strip	West Bank and Gaza
Industry	1,934	221	2,161	1,383	6	1,389	557	215	773
Construction	74	11	85	50	0	50	24	11	35
Services (and residual)	3,512	712	4,224	2,607	128	2,735	905	583	1,488
Total	5,526	944	6,470	4,040	134	4,174	1,486	810	2,296

The majority of private sector establishments in Gaza have been destroyed or partially damaged as a result of the conflict. As of end of January 2024, an estimated 62 percent of establishments were assessed to have been destroyed and 17 percent were assessed to have been partially damaged¹⁵. Damages to the structures of private sector establishments in the commerce, industry, and services sectors through the end of January have been estimated at US\$1.655 billion. Given the continuation of hostilities at the time of writing, and factoring in the lost equipment, machinery, and inventory, damage estimates to the private sector are expected to increase.

Half of private sector establishments in the West Bank and Gaza either ceased production or reported a decline in production. This is a direct result of the near-complete cessation of business activities in Gaza and reduced operations in the West Bank. An estimated 29 percent of West Bank establishments ceased production or experienced a decline in production capacity¹⁶. Accumulated losses in the West Bank and Gaza from October 2023 to January 2024 are thus estimated to have reached US\$2.3 billion or around US\$19 million per day¹⁷. The construction sector has been notably affected, with returned checks in the sector reaching as high as 60 percent of total. Prominent real estate developers are experiencing dire financial challenges, placing some of them on the verge of bankruptcy¹⁸.

Damage to Gaza's electricity infrastructure was estimated at nearly US\$280 million as of the latest full assessment, in January, which is cur-

rently being updated, with estimates expected to exceed US\$400 million, underscoring the urgent need for repair and—where repair is not an option—replacement. The damages to the electricity sector in Gaza primarily involve: (i) the electricity distribution network¹⁹; (ii) ground-based utility scale and off-grid distributed rooftop solar photovoltaic (PV) electricity supply systems²⁰; (iii) specific equipment like demineralized water tanks and switchgear in the Gaza Power Plant; (iv) some of the ten high voltage electricity connection points through which electricity is imported from the Israel Electric Corporation; and (v) Gaza Electricity Distribution Company's (GEDCO) warehouses, offices, vehicles and cranes. Initial reports from the Palestinian Electricity and Natural Resources Authority (PENRA) and GEDCO suggest that due to the sever-

¹⁵ Source: Source: World Bank, EU, and UN Interim Damage Assessment. Visited online at <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/14e309cd34e04e40b90eb19afa7b5d15-0280012024/original/Gaza-Interim-Damage-Assessment-032924-Final.pdf>.

¹⁶ PCBS: Press Release on the Losses of the Palestinian Private Sector – 11 March 2024.

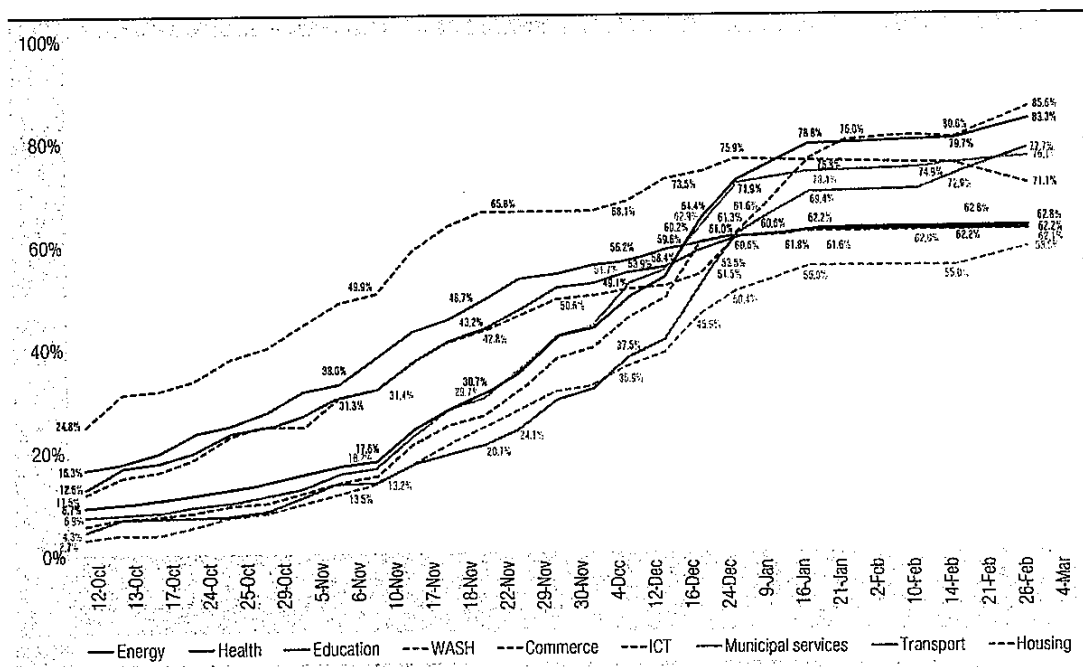
¹⁷ Ibid.

¹⁸ World Bank staff consultations with private sector and banking sector representatives – April 1st, 2024.

¹⁹ This also includes all the associated electricity sector assets, such as transformers, cables, switchgears, poles, accessories, smart meters, Supervisory Control and Data Acquisition – SCADA systems, warehouses, etc.

²⁰ These are deployed across Gaza in public buildings including schools, hospitals and health facilities, water supply and wastewater treatment facilities, residential buildings.

FIGURE 3 • Gaza; Estimates of Damage by Sector
Impact (Damaged and Destroyed) Percentage by Sector
12 October-04 March 2024



Source: IPSOS data.

ity of impacts from targeted strikes, much of the electricity supply equipment may not be repairable—with the exception of some cables—so replacement will be required. As of present, the cost of electricity infrastructure damaged or destroyed in Gaza is estimated to largely exceed US\$ 400 million²¹.

The agri-food sector has also been severely impacted, exacerbating not only unemployment and poverty, but also food insecurity. Prior to the conflict, primary agriculture contributed roughly 6 percent of the GDP in the West Bank and Gaza, with the wider agri-food sector representing about 15 percent. The sector has been a significant source of employment²² and has played a crucial role in ensuring food security, both through local food production and by enhancing the socio-economic conditions of Gazans. According to IPSOS data, between 81 to 96 percent of agricultural assets in Gaza have been damaged or destroyed²³, amounting to US\$629 million in damages. This includes different production assets, such as irrigation infrastructure, livestock farms, orchards,

agricultural holdings, machinery, storage facilities, and research stations. More than 60 percent of damage is concentrated in the North Gaza and Khan Younis governorates²⁴. The sector's functionality and service delivery are severely compromised, threatening livelihoods and worsening food access of the entire population.

²¹ Based on data triangulated from IPSOS bi-weekly damage assessments, along with the information from the Palestinian Energy and Natural Resources Authority (PENRA) and GEDCO.

²² Source: Center for Economic and Policy Research (CEPR), CEPR, "Agriculture in Palestine: a post-Oslo analysis", 2017. Approximately 13.4 percent of the formal labor force and over 90 percent of total informal employment is absorbed by the agricultural sector.

²³ as of late January 2024.

²⁴ Source: World Bank, EU, and UN Interim Damage Assessment. Visited online at <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/14e309cd34e04e40b90eb19afa7b5d15-0280012024/original/Gaza-Interim-Damage-Assessment-032924-Final.pdf>.

Food insecurity has reached catastrophic levels²⁵, and the northern governorates of Gaza are in a full-blown famine²⁶. Acute food insecurity is pervasive—at least one in four Gazan is experiencing catastrophic hunger. Famine has **erupted** in the north of Gaza in recent weeks, and it is moving south.²⁷ Most children are at risk of stunting.²⁸ It is worth underscoring that food insecurity has long-term costs. A child experiencing malnutrition early in life, even in utero, can face poor long-term health, education, and employment consequences. Research has shown that early exposure to famine in China²⁹, Germany³⁰, the Netherlands³¹, and Ethiopia³² resulted in adults with reduced height, fewer years of schooling, lower cognitive scores, and reduced earnings. To use a recent regional analytical comparator, four months of high food inflation—in the aftermath of Russia's invasion of Ukraine in 2022—are estimated to have increased the risk of children stunting in the developing MENA region between 17 and 24 percent³³.

The energy, water, transport, and ICT sectors have faced large disruptions, resulting in the cessation of basic service delivery and severely impacting communication. The number of people without a home also continues to rise. Satellite damage data³⁴ indicate an increase in housing damages, resulting in 1.1 million homeless individuals. Transport and energy infrastructure have been compromised, with approximately two thirds of roads, ports, and feeder lines being affected. While the Gaza Power Plant's main generation equipment remains operational, its auxiliary systems have been partially damaged. Over 83 percent of health facilities are estimated to be damaged or destroyed, and the education sector is similarly afflicted, with nearly 78 percent of facilities damaged or destroyed, leaving schools non-functional. Over 59 percent of the WASH sector infrastructure is estimated to be damaged, leaving water and sanitation services in a dire state. Access to clean water remains a critical issue, particularly in northern Gaza and among internally displaced persons, with over 81 percent of households lacking clean water. Lastly, the ICT sector has seen over 70 percent of its assets damaged or destroyed, resulting in widespread communication outages and only

partial functionality of voice communications due to network congestion and the destruction of local operators' telecommunications towers.

Against this backdrop, the already-weak Palestinian labor market took a hit from both the conflict in Gaza and the economic contraction in the West Bank, resulting in a sudden and large unemployment surge at the end of 2023. Based on recent reports by the PCBS³⁵ and the International Labor Organization³⁶, it is estimated that unemployment in Gaza soared to 75 percent in Q4 2023, and that more than 201,000 jobs have been lost in the Strip, as of the end of January 2024. Furthermore, 148,000 workers from the West Bank who previously worked in Israel and the settlements have lost their occupation, due to rescinded or suspended

²⁵ The World Bank is a partner of the Integrated Food Security Phase Classification (IPC) initiative, which provides the globally recognized standard on the severity of food insecurity in Gaza and across the world. The IPC report issued on March 18, 2024, provided latest evidence that famine is imminent in the northern governorates of Gaza, and that the entire population of Gaza is facing acute or severe food insecurity.

²⁶ WFP Executive Director remarks as of May 3rd, 2024. Website: <https://apnews.com/article/gaza-famine-world-food-program-israel-hamas-war-476941bf2dc259f85a706408b2a665ff>.

²⁷ WFP: 1 <https://www.wfp.org/news/gaza-grapples-catastrophic-hunger-new-report-predicts-famine-if-conflict-continues>, March 5, 2024; and <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/world-food-programme-director-cindy-mccain-gaza-full-blown-famine-rca150644>.

²⁸ UN-WB Interim Damage Assessment, April 2024 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/14e309cd34e04e40b90eb19afa7b5d15-0280012024/original/Gaza-Interim-DamageAssessment-032924-Final.pdf>, accessed on April 2, 2024.

²⁹ Chen and Zhou, 2007.

³⁰ Jürges, 2013.

³¹ Lindeboom et al., 2010.

³² Dercon and Porter, 2014.

³³ Gatti et al., 2023.

³⁴ Source, IPSOS, March 2024.

³⁵ PCBS, https://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/Press-Release/Press_En_InterWorkDay2024E.pdf.

³⁶ <https://www.ilo.org/publications/impact-war-gaza-labour-market-and-livelihoods-occupied-palestinian>.

work permits, and only around 24 thousand continued working in the Israeli economy in Q4 2023. Given that the average daily salary of these workers is more than twice as high as that paid in the West Bank, the impact of their job losses on demand in the West Bank has been severe. In addition, 144,000 jobs were also lost in the West Bank due to escalating violence and its repercussions on supply chains, production capacities, and breadwinners' ability to access their workplace. As a result, unemployment in the West Bank has increased from 12.9 percent in Q3 2023 to 32 percent in Q4 2023—the highest on record. In total, estimates of labor income losses in the Palestinian economy amount to US\$21.7 million per day. When considering also the loss in income for public employees due to partial salary payments by the PA and the decline in income earned by the broader private sector, the estimated daily loss in labor income against the baseline increases to US\$25.5 million.³⁷

Prices in Gaza witnessed their first decline in April 2024 since the eruption of the conflict but continue to be significantly higher than their pre-October 7 levels. According to data by the Palestine Central Bureau of Statistics, the consumer price index (CPI) in Gaza declined by 5.4 percent in April 2024 compared to the previous month following an increase in humanitarian aid delivery to Gaza in April. In fact, food prices declined by 20.7 percent in April compared to March. However, on an annual basis, prices in Gaza increased by 153.3 percent in April 2024 compared to the same month last year. This is primarily due to disruptions in the supply chain resulting from the conflict. Widespread shortages of essential goods have significantly constrained the purchasing ability of hundreds of thousands of households, regardless of their financial means. Food prices were 138 percent higher in April 2024 compared to April 2023, driven by challenges in accessing food, increased transportation costs, and decreased volumes of aid. In contrast, the CPI in the West Bank experienced only a marginal annual increase of 2.5 percent during the same period.

The PA's already challenging fiscal situation has transformed into a full-blown and ongoing crisis since October 2023, with the risks of

systemic collapse on the rise. This is mainly due to the Gol's decision to increase monthly deductions from revenues it collects on behalf of the PA (clearance revenues³⁸) to around NIS500–600 million, up from the previous NIS200 million. According to Israeli authorities, their decision to withhold the PA's revenues reflects the amount that the PA spends in Gaza and offsets the debt owed by the Jerusalem District Electricity Company (JDECO) to the Israeli Electricity Company (IEC). The legal basis for these deductions is contested. As a result, clearance revenue transfers, the PA's main source of income, shrank by over 50 percent in the conflict's aftermath. In response, the PA decided to decline several of these transfers in 2023. These developments came on top of the decline in domestic revenue mobilization due to the economic contraction and continued low levels of foreign aid. Since October 2023, in consideration of lower revenues, the PA has further reduced payments to civil servants to 50–70 percent of their total salaries, and in May to 50 percent. Official data by the Palestinian Ministry of Finance shows that the PA's financing gap for 2023, after aid and taking into account clearance revenue deductions, reached US\$682 million or 3.9 percent of GDP. The gap was mostly filled with borrowing from domestic banks and increased arrears to the private sector, public employees and the pension fund. Recent Israeli media reports indicate decisions by Gol to withhold the March clearance revenues, totaling NIS170 million after all the deductions³⁹. If confirmed this raises the stakes and the risk for a potential systemic collapse.

³⁷ Ibid.

³⁸ "Clearance revenues" are revenues collected by the Gol and transferred to the PA after certain deductions have been made. Most clearance revenues are VAT and import duties, and they should be remitted on a monthly basis according to the Paris Protocol.

³⁹ Visited on May 20, 2024, website: https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/report-smotrich-holding-nis-170-million-in-pa-tax-revenue-over-un-statehood-bid-possible-icc-arrest-warrants/

In early March 2024, an agreement was reached to set up a 'escrow account' entrusted to Norway, which has been collecting the part of increased clearance revenue deductions related to "Gaza payments". This mechanism led the PA to accept the transfer of the residual amount of clearance revenues from Israel after deductions. Assuming that the situation remains unchanged, and that the clearance revenue deductions continue at the same level throughout 2024, the PA's financing gap (after aid) could reach as high as US\$1.2 billion, despite maintaining partial salary payments at only roughly 65 percent. The severity of the fiscal situation cannot be overstated. Given the extremely limited sources of domestic financing, covering such a gap is expected to prove almost impossible for the PA and may pose an actual risk of systemic collapse. This risk would rise substantially if media reports of a decision to withhold all of the PA's clearance revenues prove correct.

New results from the 2023 household survey show that poverty was increasing already before the conflict. The latest nationally representative data for the West Bank and Gaza is from the PECS survey conducted in 2023. Before the start of the current conflict, national poverty (covering the Palestinian population in Gaza, the West Bank and east Jerusalem) stood at 32.8 percent—a significant increase from the poverty rate in 2017 which was 29.2 percent. However, the overall number hides large differences between the West Bank and Gaza, where pre-October 7 poverty rates were around 11.7 percent and 63.7 percent, respectively.

As a result of the conflict, nearly every Gazan now lives in poverty—at least over the short term—with the West Bank's households also suffering from detrimental repercussions. A combination of heightened restrictions, job and income losses, and a steep drop in demand, has deeply impacted the wellbeing of the Palestinian population. Impacts on welfare have also been felt because of increased constraints on social spending, reflecting a worsening public financial position.

Disruptions to remittances are predicted to add to the negative impacts on the population's disposable income and the overall econ-

omy. The West Bank and Gaza rank amongst the top jurisdictions in the world in terms of remittance contribution to GDP (equivalent to roughly 20 percent)⁴⁰. The COVID-19 pandemic experience showed that the West Bank households' poverty status is very sensitive to very small shocks: thus, in a context of fewer jobs, incomes and remittances, a large number of vulnerable households are expected to fall into poverty during 2024. With this background, there is a need to increase the transparency and efficiency of international remittances, making them less costly, speedier, and more accessible, while continuing to carefully address de-risking and monitoring requirements, including AML/CFT regulations⁴¹.

Despite facing increasing risks, the banking system remains stable. The financial sector had performed relatively well in the preceding three years, which positioned it well against times of economic distress. The Palestinian banking sector has continued to act cautiously, with modest levels of lending. Q1 2024 data indicated an incremental uptick in customer deposits in the Gaza Strip, signaling, among other considerations, continued trust in the resilience of the system. The relative financial stability thus far is critical to weather and mitigate the impact of the current shock. At the same time, the financial sector has been significantly affected, both directly (as damaged or destroyed financial sector facilities in Gaza are estimated at over US\$8 million) and indirectly (as there is a significant impact from worsening economic conditions on the banking sector's portfolio). Digital payments can play a key role in facilitating transactions during cash shortage and the PMA's recent investments in payments infrastructure are expected to be beneficial in that regard. The PMA has been investing heavily in the digital payment infrastructure to reduce cash usage, working for instance on fast payments and e-KYC (electronic Know Your Customer). These services are expected to help citi-

⁴⁰ World Bank staff estimates based on IMF balance of payments data, and World Bank and OECD GDP estimates 2022.

⁴¹ Anti-money laundering (AML) and countering the financing of terrorism (CFT) policies are designed to prevent and combat these crimes, playing a vital role in protecting the integrity and stability of global financial markets.

zens, businesses, and the financial sector through the current crisis.

The banking sector is well regulated by the PMA, which has steadily been building the capabilities and resilience of local banks. Palestinian banks' behavior points to a limited appetite for risk, and the system remains profitable due in part to low funding costs. The current escalation of the conflict in Gaza and economic crisis in the West Bank comes on the back of a period of post-COVID financial sector growth and profitability. In the period leading up to the conflict, the banking system was well capitalized, liquid, and compliant with the Capital Adequacy Requirements set by the Palestine Monetary Authority (in line with Basel III). The banking system's aggregate exposure to Gaza in terms of credit and deposits is very small compared to that of the West Bank. However, institutional and economic difficulties are tilting the risks upward for the financial sector. Preventing it from becoming an additional source of instability is imperative.

Safeguarding correspondent banking relationships between Palestinian banks and Israeli banks is essential. The Palestinian economy operates primarily using the Israeli shekel as its de facto currency. This makes the Palestinian economy reliant on ties to Israel for its financial transactions both with Israel (its main economic counterpart) and the broader international community. These transactions are facilitated through the Bank of Israel and private Israeli banks. For years, the Government of Israel has issued timebound "letters of indemnity and immunity" to shield the Israeli banks from any risks or legal repercussions in Israel concerning real or perceived risks of money laundering and terrorism financing related to their services provided to Palestinian banks in the Palestinian territories. These indemnity letters have been consistently renewed—usually for six months or a year by the Israeli Finance Minister. The indemnity period that concluded on March 31st, 2024, was extended at the last minute, and only by three months. The Palestinian banking system would be critically at risk if the renewal of CBRs with Israeli banks was not secured in a stable fashion. Losing this connection to the Israeli banking system would disrupt essential banking services such as check clearing, fund trans-

fers, and card transactions. A more stable arrangement for cross-border payments was being jointly developed by the Bank of Israel (BoI) and the PMA, although progress toward implementation has been slow and seems to have stalled.

The banking system's exposure to the public sector remains elevated, and the growing number of returned checks indicates a potential rise in the macrofinancial risk profile. The banking system's significant exposure to the public sector—US\$2.3 billion in Q1 2024—necessitates careful and active management by authorities to safeguard overall macroeconomic stability. In recent months the percentage of returned checks has continued to rise, reaching 9 percent of the value of checks in Q1 of 2024, and in some cases up to 25 percent, significantly exceeding the 2023 pre-conflict average of 4–5 percent per quarter. These developments likely reflect a rise in instances of non-payment of wages to both public and private sector employees. At the same time, the volume of checks has been decreasing significantly, as 19 percent fewer checks were issued in Q4 of 2023 (y/y). Further, the microfinance sector has been experiencing significantly less liquidity than the banking system—as it does not offer deposit-taking services—which jeopardizes the sustainability of several local microfinance companies.

Arrears accumulation and foreign aid continue to remain the only two sources of funding to manage the widening fiscal and humanitarian crises, as well as to ensure the continuation of basic services. The release of humanitarian aid funds, largely overseen by UN agencies, is predicted to be an essential support for those affected by the extensive damage of the war. Nevertheless, the severe destruction in Gaza presents major hurdles to the recovery and reconstruction efforts, highlighting the critical need for preparedness and ongoing international assistance to tackle the immediate effects and the broad requirements for rebuilding once a ceasefire is agreed upon. This situation underscores the need for focusing on the medium-to-long-term fiscal sustainability of the PA, as continuing to rely on arrears and aid as sources of deficit financing is unsustainable.

In the aftermath of the conflict, the revival and rebuilding of the electricity sector will rely on

the restoration of the electricity distribution network's functionality. This will include repairing the Gaza Power Plant's damaged water tanks, step-up transformers, and other equipment, as well as ensuring a reliable supply of diesel and heavy fuel oil to power its turbo-generators. Additionally, efforts will focus on rehabilitating or replacing damaged main feeders at high-voltage connection points with the Israel Electric Corporation to renew electricity imports, reconstructing the distribution network, including cables and meters for low voltage customers, and repairing off-grid rooftop and utility-scale solar generation equipment. Immediate humanitarian relief measures will provide backup generators, diesel fuel for essential services like hospitals and schools, and mobile solar kits to quickly resume basic energy services.

The recovery of the private sector in the West Bank and Gaza will require comprehensive, coordinated, well-financed, and flexible programming. The unprecedented wholesale damage to private sector establishments in Gaza as well as increased movement and access restrictions between West Bank governorates have instilled an increased level of instability for Palestinian businesses. In Gaza, due to widespread damage and destruction of private sector infrastructure, post-conflict recovery will need to be prioritized, phased, and focused on critical economic sectors which could contribute to humanitarian relief efforts in the immediate term. In the West Bank, programs to support small- and medium-sized enterprises (SMEs) through patient capital and technical assistance are needed, especially with the reduced appetite of the banking sector to loan to even the most established businesses for fear of further exposure.

Rapidly addressing fiscal and financial challenges will be paramount to embark on a path of recovery. This includes the settlement of the clearance revenue dispute, the implementation of comprehensive fiscal reforms, and the safeguarding of the banking sector's stability and independence. The urgent resolution of the ongoing clearance revenue dispute is critical, alongside addressing the volatility of revenues collected by Israel for the PA, which hampers predictability of fiscal policy implementation. Equally important will be—over time—

the materialization of a comprehensive reform plans that tackle the large and unsustainable wage bill, the public pension system, health sector expenses, and net lending⁴², in order to optimize public expenditure and expand the tax base to enhance public revenues, thus creating much-needed fiscal space, overall. Of note, since the last Economic Update, a new PA's Cabinet has taken office and outlined a reform plan. Policymakers in the West Bank and Gaza should also continue to safeguard the autonomy of the Palestine Monetary Authority as the banking system's supervisor and prudential regulator. Avoiding further instability in the financial sector is crucial to allow it to maintain its established function as a stable pillar during periods of economic challenges. Finally, finding a permanent and stable resolution to the correspondent banking relationships issues is a priority.

In sum, the priorities to avert an even more dramatic recession, a larger uptick in poverty, and a continued shock to the Palestinian economy remain the same as highlighted in our previous Economic Updates:

- First, the cessation of hostilities would pave the way for significant changes on the ground. Primarily, by arresting the severe human toll of the conflict and allowing economic and social recovery and reconstruction to start;
- Second, resume as soon as possible the transfer of Clearance Revenues, by reversing recent decisions on deductions to ensure the PA can meet critical budget expenditures such as salaries, pensions and social services;
- Third, and alongside the above, the international community needs to urgently provide funding to secure the provision of essential public

⁴² Net lending occurs when Palestinian local authorities accrue arrears with Israeli service/utilities suppliers. In these cases, Israel deducts payments for unpaid electricity, water, and other services provided to Palestinian municipal entities, from the sums that Israel transfers monthly to the Palestinian Authority (known as "Clearance Revenues"). Net lending is calculated by subtracting the net acquisition of non-financial assets from the net operating balance. It represents a major component of the Palestinian central government budget.

- services and to start planning for recovery and reconstruction;
- Fourth, facilitate trade and private sector activity in the West Bank and Gaza, to allow income generation.
- Finally, it is important that the new Palestinian government stays the course in implementing its reform plan, with focus on governance and fiscal sustainability.





THE WORLD BANK

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433

פניית ב"כ הרש"פ אל היועצת
המשפטית של הכנסת,
היועצת המשפטית של הממשלה,
ומנהל מחלקת
הבג"צים בפרקליטות המדינה
מיום 8.5.2024

ע/5

עמוד 28

- **سوسن زهر** - مكاتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכי דין -

א. כרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

8.5.2024

לכבוד

עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית של הכנסת, בדוא"ל: mishpatit@knesset.gov.il
 עו"ד גליה בהרבה-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, בדוא"ל: Lishkat-Yoetz@justice.gov.il
 עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת הב"ג, פרקליטות המדינה, בדוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: מיצוי הליכים

ביטול חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמא), תשפ"ד – 2024 וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024

בשם הרשות הפלסטינית, הריני לפנות אליכם בדרישה לבטל את החוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמא), התשפ"ד – 2024 וכן את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 וזאת מהנימוקים המפורטים להלן:

רצ"ב יפוי כח חתום כדן.

1. ביום 11.3.2024 אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את החוק לפיצוי קורבנות טרור, תשפ"ד – 2024 והוא פורסם ברשומות יום למחרת, 12.3.2024 (להלן: "חוק פיצויים לדוגמא"). מספר ימים לאחר מכן, 26.3.2024, אישרה הכנסת בקריאה שניה ושלישית את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024 והוא פורסם ברשומות יום לאחר מכן ב- 27.3.2024 (להלן: "תיקון מס' 43").

2. שני חוקים אלו נועדו למעשה לעקוף את פסיקת בית המשפט העליון בעניין 2362/19 **פלוניס נגד הרשות הפלסטינית** (פסק דין מיום 10.4.2022) (להלן: עניין פלוניס), שם קבע השופט עמית כי ניתן להטיל אחריות משותפת על הרשות הפלסטינית (להלן: "הרשות") מכח חלופת "האשרור" המעוגנת בסעיף 12 לפקודת הניקין וזאת בשל התשלומים שהרשות מעבירה למשפחות אסירים פלסטינים הכלואים בישראל. יחד עם זאת קבע כי לא ניתן להטיל על הרשות חבות לתשלום פיצויים לדוגמה שהם למעשה פיצויים עונשיים. השופט עמית, נימק כי הן חלופת "האשרור" (שלמעשה לא אושרה באופן מובהק לפני כן על ידי אף ערכאה) והן הפיצויים העונשיים, הם חריגים נדירים בעקרונות דיני

هاتف: 052-6399147
 فاكس: 077-4448413
 sawsan.zaher@gmail.com

37 Ben-Gurion BLVD, P.O. box. 115, Haifa, 3502115
 الجادة الألمانبة 37, ص.ب. 115, حيفا 3502115
 שד' בן גוריון 37, ת.ד. 115, חיפה 3502115

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכי דין -

	משרד עורכי דין	א. כרמלי
A. CARMELI	LAW OFFICES	

הנזיקין כך שלא ניתן להרכיב חריג על גבי חריג ולחרוג באופן קיצוני מהעקרונות הבסיסיים של דיני הנזיקין. השופט מינץ הצטרף לקביעה בעניין האשרור והוסיף כי יש להטיל גם פיצוי עונשי על הרשות ואילו השופט גרוסקופף נותר בעמדת מיעוט הן לגבי עצם הטלת אחריות על הרשות מכח חלופת האשרור והן לגבי הטלת חובת פיצויים עונשיים על הרשות. שתי בקשות לדיון נוסף על פסק הדין, האחת הוגשה על ידי הרשות כנגד הקביעה שהיא חבה באחריות מכח חלופת האשרור והשנייה הוגשה על ידי התובעים כנגד הקביעה שלא ניתן להטיל פיצוי עונשי על הרשות, נדחו על ידי הנשיאה (בדימוס) חיות (ראו: דניא 2744/22 הרשות הפלסטינית נגד פלוניס ודניא 2771/22 פלוניס נגד הרשות הפלסטינית (החלטות מיום 30.8.2022)). הנשיאה נימקה את דחיית הבקשות, בין היתר, בכך שאמנם קביעתו של השופט עמית, שהיתה דעת יחיד, מהווה חידוש בפסיקה הישראלית אך אין היא מצדיקה קיומו של דיון נוסף.

3. שני החוקים נושא פנייה זו מבקשים לעקוף את קביעת בית המשפט העליון. חוק הפיצויים לדוגמה מטיל, בנוסף לפיצויים תרופתיים, גם פיצויים עונשיים, ללא הוכחת הנזק, בשל "מעשה טרור" כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. במקרה והמעשה גרם למוות, גובה הפיצוי העונשי יעמוד על 10 מיליון ש"ח. במידה ולניזוק נגרמה נכות צמיתה, גובה הפיצוי העונשי המוטל על הרש"פ יעמוד על 5 מיליון ש"ח. סכומים אחרים וזהים יושתו גם על המעוול וגם על מי שחבולו נגרמה לפי סעיפים 12-14 לפקודת הנזיקין וזאת ללא קשר לרמת המעורבות של כל אחד מהם במעשה העוולה. כמו כן נקבע, כי הפיצוי העונשי ישולם בנוסף לכל פיצוי שיקבע לזכות הניזוק או יורשיו מכח תביעת פיצויים לפי פקודת הנזיקין.

4. כמו כן נקבע, כי מימוש פסקי הדין שינתנו לחובת הרשות יהיה מהכספים שממשלת ישראל הקפיאה מכח סעיף 4 לחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל – תשע"ח – 2018. למעשה מדובר בכספים של הרשות הפלסטינית, שממשלת ישראל אמורה להעביר אל הרשות הפלסטינית לאחר קיזוז תשלומי הוצאות שונים.

5. במקביל, אושר תיקון מס' 43 לחוק התגמולים שמטרתו לאפשר גביית פיצויים תרופתיים הן מהמוסד לביטוח לאומי והן מהרשות. התיקון משנה דרסטית את העקרונות הבסיסיים של דיני הנזיקין שאינם מאפשרים לניזוק לגבות באופן מצטבר את הפיצוי בגין אותו נזק מיותר ממקור אחד.

6. שני חוקים אלו קובעים תחולה רטרואקטיבית על כל תביעה תלויה ועומדת או תביעה שטרם התיישנה. כמו כן נקבע בשניהם כי מועד התחילה יהיה ביום 1.6.2024.

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכי דין -

א. כרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

7. מרשתי, הרשות הפלסטינית, טוענת כי בשני חוקים אלו חלו פגמים חוקתיים המחייבים את ביטולם ומכאן מוגשת פנייה זו כמיצוי הליכים לפני הגשת עתירה כנגד חוקתיות שני החוקים לעיל. ואלה הנימוקים החוקתיים לביטולם:

הפגיעה בזכויות החוקתיות

8. שני חוקים אלו מייצרים פגיעה בזכויות החוקתיות לקניין, שוויון והליך הוגן של הרשות הפלסטינית.

9. באשר לפגיעה **בזכות לקניין**, היא נוצרת במספר מישורים. ראשית מימוש הכספים יעשה מכספים של הרשות הפלסטינית אשר הוקפאו על ידי ממשלת ישראל. סעיף 2(ד)2 לחוק הפיצויים לדוגמה קובע לגבי מימוש וגביית הפיצויים כדלקמן:

"מימוש פסק דין שנקבעו בו פיצויים לדוגמה לפי חוק זה של מתגמל טרור או של מי שחבטו נקבעה לפי סעיפים 12 עד 14 לפקודת הנוזקין שהוא הרשות הפלסטינית לא יהיה מהכספים המועברים בהתאם להוראות חוקי היישום כהגדרתן בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע"ח-2018, למעט כספים שהם כספים מוקפאים לפי סעיף 4 לחוק האמור."

וסעיף 4(א) לחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע"ח – 2018, קובע כך:

"**מתוך הכספים שמעבירה ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית בהתאם להוראות חוקי היישום**, יוקפא בכל חודש, סכום השווה לחלק השנים עשר מסך הכספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור בשנה הקודמת, בהתאם לדוח לגבי אותה שנה כפי שאושר בידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 3(א)."

10. כספים מוקפאים אלו הם שיועברו לצורך גביית הסכומים שנקבעו בפסקי הדין שיחייבו את הרשות בפיצוי העונשי על הרשות.

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכי דין -

	משרד עורכי דין	א. כרמלי
A. CARMELI	LAW OFFICES	

11. שנית, הזכות לקניין נפגעת בשל הגובה הבלתי מידתי של סכום הפיצוי העונשי: 10 מיליון ₪ במקרה של מות אדם ו- 5 מיליון ₪ במקרה של נכות צמיתה בכל גובה שהוא. נבקש לציין כי כיום תלויות ועומדות לפחות 150 תביעות נזיקין כנגד הרשות הפלסטינית חלקן דן במעשים שגרמו למוות וחלקן דן במעשים שגרמו לנכויות בשיעורים שונים. כך שהיקף הפגיעה בזכות לקניין הינה רוחבית בהיקפה. במישור השלישי נפגעת הזכות לקניין בשל הקביעה בחוק פיצויים לדוגמה כי מימוש פסקי הדין כנגד הרשות יעשה מהכספים השייכים לרשות המוקפאים מידי חודש על ידי ממשלת ישראל מכח סעיף 4 לחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, תשע"ח – 2018. כך שכספים של הרשות הפלסטינית המחזיקים בידי ממשלת ישראל לא יועברו בסופו של דבר לידיה. כאמור, כספים אלו שייכים לרשות הפלסטינית ואין למדינת ישראל זכות לקבוע בחוק מה יעשה בהם.

12. בתקשר זה ראו בהיקש מעניין אחר לאופן קביעת עצם קיומה של זכות לקניין של תושבי הגדה המערבית לאחר שתיוקן מס' 7 לחוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב - 1952 ביטל את זכותם להגיש תביעת נזיקין נגד הצבא הישראלי בגין נזק שנגרם מפעולותיו בבג"ץ 8276/05 **עדאלה נגד שר הביטחון** (פסק דין מיום 30.8.2006). כמו כן נקבע בפסיקת ביהמ"ש העליון כי הזכות לקניין המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו חלה לא רק על זכויות קנייניות רכושיות אלא גם אובליגטוריות. כך שכל שלילה או הגבלה או גבייה מכספים של אדם או חבר בני אדם מהווה פגיעה בזכות החוקתית לקניין.

13. באשר לפגיעה **בזכות לשוויון**, העובדה כי זהו המקרה היחיד והחריג בו מי שנמצא אחראי מכח חלופת האשרור יחויב בתשלום פיצוי לדוגמה, מהווה אבחנה בלתי רלוונטית בין מעוולים. בהקשר זה ראו נימוקי השופט עמית בעניין **פלונים** בקשר להטלת פיצוי עונשי כאמצעי חריג, וכן ראו פסק הדין של בג"ץ שדן בחוקתיות החוק המכונה "חוק המאבק בטרור" שם בג"ץ לא רק שהתייחס לפיצוי עונשי כחריג המוטל רק על מי שביצע את העוולה אלא אף ביטל את סעיף הפיצוי העונשי שנקבע בחוק כנגד מי שקורא לחרם נגד מדינת ישראל (בג"ץ 5239/11 **אורי אבנרי נגד הכנסת**) (פסק דין מיום 15.4.2015).

14. באשר לפגיעה **בזכות החוקתית להליך הוגן**, נטען כי שני החוקים לעיל מחייבים את הרשות בתשלום פיצוי עונשי וקובעים רף גבוה ובלתי מידתי לגובה הפיצוי וזאת ללא מתן שיקול דעת לשופט הדן בעניין הקונקרטי ומבלי להעניק הזדמנות נאותה והוגנת לרשות, בתור נתבעת, לטעון כנגד חבות זו או כנגד גובה הסכום. הדבר מקבל משנה תוקף הן בשל ההגדרה המעוגנת בחוק לפיה הרשות היא "מתגמל טרור" בכל מקרה, והן בשל החזקה שנקבעה בסעיף 2(ה) לחוק הפיצויים

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة
 - **Sawsan Zaher** - Law Office
 - **סאוסן זהר** - משרד עריכת דין

א. כרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

לדוגמה הקובעת למעשה כי בכל מקרה בו תיתבע הרשות בגין נזקים הנגרמים ממעשה טרור היא תימצא אחראית מכח חלופת האשרור ועל כן תהיה חייבת גם בתשלום פיצוי עונשי. הגם שאותו סעיף קובע כי ניתן "להוכיח אחרת", בשל החקיקה הקיימת ברשות הפלסטינית (אשר נדונה בהרחבה בעניין פלונים שהוזכר לעיל), יימצא כי בכל תביעת נזיקין בגין נזק שנגרם מ"מעשה טרור", תימצא הרשות כאחראית מכח חלופת האשרור וגם תחויב בתשלום פיצוי עונשי, זאת מבלי לחייב את התובע להוכיח את הקשר בינה לבין המעוול או העוולה ומבלי לערוך חקירה נגדית. לכך יש השלכות הוות גורל על האופן בו יכולה הרשות להתגונן ומכאן מתקיימת פגיעה בזכות להתגונן כראוי מפני ההליכים המשפטיים. על מעמדה של הזכות להליך הוגן ראו עניין בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נגד רשות המסים (פסק דין מיום 20.12.2010).

התחולה הרטרואקטיבית של החוקים

15. התחולה הרטרואקטיבית של שני החוקים, גורמת להעצמת הפגיעה בזכויות החוקתיות ולפגיעה באינטרס ההסתמכות של הרשות הפלסטינית בהיותה נתבעת בהליכים התלויים ועומדים. כלל ידוע הוא כי תחולה רטרואקטיבית של חוק גורמת לפגיעה באינטרס ההסתמכות בעל הדין שהסתמך על מצב משפטי מסוים בעת העלאת טענותיו בהליך המשפטי או בעת קבלת החלטה על סמך מצב משפטי מסוים, שבינתיים השתנה. בהקשר זה ראו בג"ץ 9098/01 ילנה גניס נגד משרד הבינוי והשיכון, (4 241 (2004; ע"א 1613/91 ארביב נגד מדינת ישראל, פד"י (2) 765, 776 (1992) וכן בג"ץ 17/1308 עיריית סלואד נ' (פורסם בנבו, 09.06.2020).

הפרה מהותית של החובות המוטלות על מדינת ישראל ככוח כובש

16. כאמור, כספי הרשות המוקפאים על ידי ממשלת ישראל לפי חוק הקפאת כספי הרשות, הם כספים השייכים לרשות ואמורים היו להיות מועברים אליה על ידי ממשלת ישראל. נדגיש כי הרשות הפלסטינית מתנגדת גם לחוק הקפאת הכספים ורואה הן בחוק ההקפאה והן בחוק הפיצויים לדוגמה הפרה בוטה לחובות מדינת ישראל כלפיה הן מכח המשפט הבינלאומי ההומניטארי והן מכח הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם בוועידתו בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני שנחתם בין הרשות לבין ממשלת ישראל ביום 28.9.1995. הפרוטוקול בנושא עניינים אזרחיים הידוע כ"פרוטוקול פריז" מסדיר את העניינים האזרחיים בין שני צדדי ההסכם וקובע כי על ישראל להעביר לרשות את הכספים המגיעים לה. בכספים אלה אמורה הרשות לנהל את ענייניה ואת ענייניהם היומיים וטובתם של תושבי השטח הכבוש על ידי ישראל.

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עריכת דין -

	משרד עורכי דין	א. נרמלי
A. CARMELI	LAW OFFICES	

17. לצורך הבטחת יישום ההסכם לרבות יישום פרוטוקול פריז אישרה הכנסת את חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), תשנ"ו-1996. כך שעצם ההקפאה של כספי הרשות מכת חוק ההקפאה ועצם עיגון מימוש פסקי הדין מאותם כספים מוקפאים מהווים הפרה לחוק יישום הסכם הביניים שנחתם בין הצדדים.

18. בנוסף וכפי שיפורט בהמשך, מימוש פסקי הדין יוביל לא רק לקריסה הכלכלית של הרשות אלא גם להשלכות ישירות חמורות על תושבי הרשות הנחשבים כתושבים מוגנים לפי המשפט הבינלאומי ההומניטארי. העובדה שמדינת ישראל ככוח כובש, מחליטה באופן חד צדדי ובלעדי להקפא כספים שאמורים להגיע בסופו של דבר לתושבים המוגנים לצורך מתן שירותים חיוניים ובסיסיים לרבות חינוך, בריאות ותשתיות, זאת כאשר במקביל היא אינה דואגת לאספקת שירותים אלה בעצמה, מובילה ישירות לפגיעה בחיים האזרחיים של התושבים המוגנים תוך הפרה בוטה לחובה המוטלת על ישראל מכת תקנה 43 לתקנות האג בדבר דיני המלחמה משנת 1907.

19. תקנה 43 לאמנת האג, המתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש, קובעת כי השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש הוא טובתה של האוכלוסייה האזרחית. טובת האוכלוסייה האזרחית היא שמניעה את דיני הכיבוש ויוצרת את מארג השיקולים שיכולה המעצמה הכובשת לשקול בעת שהיא עושה שימוש בכוחות שלטוניים ומנהלת את השטח הכבוש. ראו את הפסיקה של בית המשפט העליון שאימצה את תחולת תקנה 43 על שטח הגדה המערבית כנורמה בסיסית שאין לפגוע בה: עניין ג'מעייט אסכאן, בעמ' 794-795; עניין מראעבה; בג"ץ 2150/07 אבו צפיה נ' שר הבטחון, פ"ד סג (3) 331 (2009); בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד לו(2), 197 (1983); בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נח(3), 443, 455 (2004).

20. אי לכך, הפגיעה בזכויות החוקתיות והפרת המשפט הבינלאומי ההומניטארי מהווים הפרה בוטה להוראות המשפט הבינלאומי ההומניטארי המחייבים את ישראל בהיותה כוח כובש. הפגיעה בזכויות החוקתיות מהווים גם הפרה למשפט זכויות האדם הבינלאומי, כמו גם למשפט החוקתי הישראלי כשכל אלה חלים ומחייבים את ישראל בשטחים הכבושים (ראו: בג"ץ 5627/02 סייף נ' לשכת העיתונות הממשלתית, פ"ד נח(5) 70, 75; בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס (2), 477; בג"ץ 7862/04 אבו דאהר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (טרם פורסם); ראו גם חוות דעתו של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בעניין חוקיות גדר ההפרדה בשטחים

- سوسن زهر - مكتب محاماة -
 - Sawsan Zaher - Law Office -
 - סאוסן זהר - משרד עורכי דין -

א. כרמלי	משרד עורכי דין
	A. CARMELI LAW OFFICES

הפלסטיניים הכבושים בהן נקבעה תחולתן המקבילה של שני ענפי המשפט הבינלאומיים –
 ההומניטארי ומשפט זכויות האדם.

התכלית ומבחן הקשר הרציונאלי

21. חוק הפיצויים לדוגמה נדון במספר מועט מאוד של ישיבות בועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כידוע ולאורך השנים, ועדה זו אינה כוללת נציגות כלשהי של חברי כנסת ערבים וגם לא הוזמנו לשיבותיה נציגים שבאפשרותם להשמיע טענות כנגד הצעת החוק. וכן ידוע כי הצעת החוק הונחה במהלך חודש מאי 2023 ורק לאחר ובעקבות 7.10.2024 קודמה הצעת החוק יחד עם תיקון 43 בכנסת. למעשה ובהתאם להיסטוריה החקיקתית עולה כי מטרת שני דברי החקיקה היא לעצור את תשלומי הרשות למשפחות אסירים פלסטיניים הכלואים בישראל וכן להבטיח מימוש פסקי הדין לטובת הנפגעים וגבייה בפועל של הפיצויים מהרשות הפלסטינית מהכספים המוחזקים לזכותה בידי מדינת ישראל.

22. יחד עם זאת, ההיסטוריה החקיקתית מלמדת שלא הובאה תשתית ראייתית מספקת כדי להצדיק את תכלית החוק ואת אופן מימוש תכלית זו על ידי האמצעים שנבחרו בחקיקה. למעשה, מלבד מספר בודד של דיונים בכנסת, חלקם חסויים, בהצדקת קידומו של החוק, לא הובאה כל תשתית הבוחנת את השלכותיו, לרבות ההשלכות הרוחביות ולא נבחן האם וכיצד האמצעי שנבחר יוביל למימוש התכלית. כך למשל, לא נבחן אם הפסקת התשלומים של הרשות למשפחות האסירים הפלסטיניים אכן תביא להרתעה כמבוקש בתכלית החוק. בנוסף, ככל שתכלית החקיקה הינה לעצור את תשלומי הרשות למשפחות אסירים פלסטיניים הכלואים בישראל, לא צוין בחוק מה דינו ככל שהתכלית תתקיים והחקיקה הפלסטינית תשתנה. כמו כן הדיונים בשלושת הקריאות לא דנו באופן מהותי וענייני בהשלכות הרוחביות של החוק על הרשות הפלסטינית אשר בכל מקרה תחשב כ"מתגמל טרור" ועל הסיכון המוחשי בקריסתה הכלכלית וכיצד זה משפיע על התושבים הפלסטיניים והאם להשלכות הכלכליות שיש לחוקים על הרשות השלכות גם על היחסים המדיניים והביטחוניים עם הרשות בעיקר ועם גורמים בינלאומיים נוספים בכלל.

23. כל מה שנדון הוא הבטחת גביית הפיצויים שייקבעו לטובת הנפגעים מכספי הרשות המוקפאים על ידי ממשלת ישראל, זאת ותו לא. הבטחת מימוש תכלית זו מנוגדת לתכלית העיקרית של חיוב בפיצויים עונשיים שעיקרם הוא הרתעה. כך שאין בין הבטחת גבייה לבין הבטחת הרתעה.

- سوسن زهر - مكتب محاماة
- Sawsan Zaher - Law Office
- סאוסן זהר - משרד עריכת דין

א. כרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

מידתיות וגורפות

24. בהמשך לניתוח החוקתי לעיל, נטען כי הפגיעה בזכויות החוקתיות כפי שצוינה לעיל היא גורפת ובלתי מידתית וזאת במספר מישורים:

25. **ראשית**, חיוב הרשות בפיצוי עונשי והטלת חיוב זה על פגיעה מכל "מעשה טרור" הם, ביחד ולחוד, מהווים גורפים ובלתי מידתיים. הגדרת "מעשה טרור" כוללת בחובה קשת רחבה של מעשים המשתנים בחומרתם, בנסיבותיהם ובעונשיהם הקבועים בגין ביצוען. בהקשר זה ראו עניין **זיוד** שם נדונה חוקתיות סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, התשי"ב – 1952 המאפשר שלילת אזרחות בשל "הפרת אמונים" כאשר מונח זה הוגדר בחוק כ"מעשה טרור" לפי חוק המאבק בטרור. גם שם נטען בערעור כי שלילת הזכות לאזרחות בעלת מעמד העל מבין זכויות היסוד, מתאפשרת בגין קשת רחבה של מעשים הנעים בחומרתם ונסיבות ביצוען ועל כן מדובר בפגיעה גורפת ולא מידתית (עע"מ 8277/17 **זיוד נגד שר הפנים** (פסק דין מיום 21.7.2022). הגם שבסופו של דבר בית המשפט דחה את העתירה, אך יחד עם זאת נקבע כי לא ניתן ליישם את הסעיף בנוסחו הנוכחי וכי לא כל "מעשה טרור" עשוי להצדיק שלילת הזכות לאזרחות. הנשיאה (בדימוס) חיות קיבלה בהקשר זה את טענת המערערים כי מדובר בהגדרה עמומה וגורפת המותירה שיקול דעת רחב ביותר לשר הפנים לפגוע בזכות החוקתית לאזרחות (פסקאות 42-43 לחוות דעת הנשיאה). גם השופט הנדל התייחס להגדרה "הרחבה" של מעשה טרור הכוללת "ירצף ארוך של מעשים, שהגם כולם חמורים, הם אינם זהים בחומרתם..." (פסקה 6 לחוות דעתו).

26. **שנית**, גובה הפיצוי העונשי הוא גורף ובלתי מידתי. כמו כן, יישום החוק יוביל בפועל לחיוב הרשות בסכומים בלתי מידתיים עבור כל ארוע שייחשב "מעשה טרור" שכן הרשות תראה כ"מתגמל טרור" בכל מקרה. בנוסף, הגורפות מתבטאת בכך שכל "נכות צמיתה" ללא קשר לשיעור שלה תזכה את התובעת/ת באותו סכום אחיד וזאת ללא אבחנה אם הנכות היא 5% או 20% או 100%. כך שכל תובע רשאי לתבוע בגין פיצוי עונשי ללא הוכחת שיעור נכות מינימאלי כשלהי כפי שהמצב המשפטי מחייב היום. יתר על כן, אין כל אבחנה בגובה הפיצוי העונשי המוטל על "מעוול" לבין זה המוטל על "מתגמל" או כל אחראי אחר וכולם יחויבו באותו סכום אחיד ללא קשר לרמת מעורבותם. גם בהקשר של זהות התובעים ישנה גורפות, שכן על פי המצב המשפטי היום, כל בן משפחה יכול להגיש תביעה בגין נזקי גוף של בן/ת המשפחה הנפגע ללא קשר אם נפגע בעצמו או אף נכח בארוע.

27. הגורפות שבפגיעה בזכויות בשל היות הפיצוי העונשי כלי חריג בדיני הנזיקין שמוטל ככלל על המעוול עצמו ולא על המתגמל ולבטח לא על המאשרר. לא בכדי השופט עמית מצא בעניין **פלונים**

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכי דין -

א. נרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

שלא לחייב את הרשות הפלסטינית בפיצוי עונשי הגם שהוא מצא כי היא אחראית מכח חלופת האשרור בדיעבד. ולא בכדי שהשופט גרוסקופף לא מצא לנכון מלכתחילה לחייב את הרשות באחריות מכח חלופת האשרור בדיעבד.

28. **שלישית**, העובדה שהפיצוי העונשי בסכומי העתק שנקבעו בחוק הפיצויים לדוגמה מתווסף לפיצוי התרופתי וכן לפיצוי מכח תביעות למוסד לביטוח לאומי, כפי שנקבע בתיקון מס' 43, משמעה תשלום פיצויים כפולים מצד הרשות לאותו ניזוק בגין אותה עוולה וזאת בנוסף לתשלומי המל"ל. למעשה נפגע איבה יקבל יותר מפי שלוש מנזקו וזאת בסתירה לדיני הניזקין ובשונה מכל נפגע אחר.

29. **רביעית**, בנוסף לכל האמור לעיל, העובדה כי שני החוקים נושא פנייה זו חלים באופן רטרואקטיבי על כלל התביעות התלויות ועומדות וכן על תביעות שטרם התיישנו, מחזקת את הגורפות שבפגיעה. העובדה כי כיום קיימות לפחות 150 תביעות תלויות ועומדות שניתן להפעיל לגביהם את שני החוקים החל מיום 1.6.2024 זאת נוסף לתביעות נזיקיות שטרם התיישנו אך טרם הוגשו, מעצים לאין ערוך את הפגיעה בזכויות החוקתיות, לרבות הזכות לקניין. בהערכה גסה ניתן להעריך כי בהתחשב במספר התביעות התלויות ועומדות כיום, יישום החוקים ביום התחילה (1.6.2024) יוביל לחיוב הרשות הפלסטינית, כמעט אוטומטית, בפיצוי עונשי כולל בסך של לפחות כ 5 מיליארד ש. סכום זה לא כולל את הפיצוי התרופתי בהן תחוייב הרשות וגם לא כולל את סכום הפיצוי העונשי שיוטל על הרשות בגין תביעות שטרם התיישנו וטרם הוגשו לבתי המשפט.

30. **חמישית**, הפגיעה הינה גורפת כי אינה מתחשבת בהשלכות רוחביות של נזקי הפגיעה בזכויות החוקתיות על הרשות הפלסטינית ועל כלל התושבים הפלסטינים המקבלים ואמורים לקבל שירותים חיוניים ובסיסיים ממנה. פגיעה נרחבת בכספי הרשות תשליך באופן מיידי על איתנותה הכלכלית של הרשות באופן שיוביל לקריסתה; על תשלום חובותיה השוטפים; על תשלום הוצאות בגין אספקת שירותים חיוניים לרבות חינוך, בריאות ועוד. מיותר לציין כי השלכות אלו כבר מתווספות להשלכות הקיזוזים הכספיים החד צדדים שמבצעת ממשלת ישראל מהכספים המגיעים לרשות. תוצאה זו כשלעצמה משמעה פגיעה מידית גם בתושבים הפלסטינים שלא יוכלו לקבל שירותים חיוניים ובסיסיים בשל קריסתה הכלכלית של הרשות דבר המהווה ענישה קולקטיבית של התושבים על לא עוול בכפם וללא כל אבחנה בין מי שהיה מעורב בעוולה ומי שלא.

31. לבסוף נבקש לציין כי שני החוקים הני"ל והפגיעה הנרחבת שהם גורמים אינם מתחשבים בהשלכות שייגרמו מבחינת האכיפה הסלקטיבית שתיגרם עקב יישום המשפט הבינלאומי ההומניטארי. מצד אחד, המחוקק הישראלי הגביל את היקף התביעות הנזיקיות שתושבי הגדה המערבית יכולים

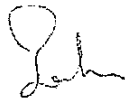
- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכת דין -

	משרד עורכי דין	א. כרמלי
A. CARMELI	LAW OFFICES	

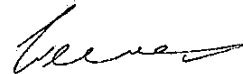
להגיש מכח הרחבת הגדרת "פעולה מלחמתית" בחוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב – 1952 (ראו בהקשר זה עניין **עדאלה נגד שר הביטחון** שצויין לעיל). החוק הישראלי גם חסם כליל את עצם האפשרות להגיש תביעות כאלה על ידי תושבי רצועת עזה (ראו בהקשר זה החלטת ביהמ"ש בע"א 993/19 **פלוגי נגד מדינת ישראל – משרד הביטחון** (פסק דין מיום 5.7.2022 (עניין **נבאהין**)). בעניין **נבאהין** הדגישו שופטי ההרכב כי בניגוד לטענת המערער, המשפט הבינלאומי ההומניטארי, ובייחוד תקנה 3 לתקנות האג, אינו מתייחס לזכות הגשת תביעות אישיות אלא להגשת תביעות במישור המדינתי. במקביל החוק הישראלי לא רק שמאפשר הגשת תביעה נזיקית נגד הרשות הפלסטינית אלא גם מטיל עליה פיצוי עונשי המצטבר אל הפיצוי התרופתי הרגיל. בכך נוצרת אכיפה סלקטיבית מצד מדינת ישראל בכל הנוגע לקבלת סעד אפקטיבי לכל ניזוק.

לאור כל האמור לעיל, אנו רואים כי שני החוקים אינם עומדים במבחני המידתיות ועל כן יש לבטלם. נודה על קבלת עמדתכם תוך 10 ימים מהיום וזאת בהתחשב בעובדה כי החוק ייכנס לתוקף ביום 1.6.2024.

בכבוד רב,



סאוסן זהר, עורכת דין (מ"ר 24026)



אריה כרמלי, עורך דין

Power of Attorney

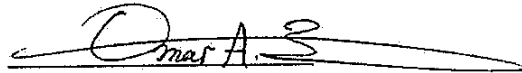
By this power of attorney, I the undersigned, The Palestinian Authority,

Hereby Appoint and empower Adv. Arie Carmeli and/or Sawsan Zaher and/or Ifat Granot and/or Avital Sharon, and any other lawyer of the Carmeli law-firm advocate, to be my attorney and to represent me and for me concerning Petition to the Supreme court regarding the new laws (compensating terror victims and amendment to the national insurance agency law) and all that pertains to it.

Without prejudice to the general purport thereof, I hereby empower my attorney to perform and/or sign all or any of the actions, matters, agreements and \ or documents hereinafter : To file, sign and send notices, to appear and act in actions, lawsuits, applications, counter- claims, defenses, objections, appeals, notices, claims and all other legal documents and proceedings. To request discovery proceedings, to present written questions and through the court, to sign on my behalf, and to appear in my name or to represent me in any court of law and before all law and other offices whatsoever, as my Attorney may deem right. To join as a party, to appoint arbitrators or experts, to receive summons and legal documents, to compromise, to concede, to annul temporarily or terminally all claim, proceeding, right or all other sum. To receive costs including attorney's fees, all or a part of, to give receipts and releases. I herewith undertake to confirm and uphold any act or matter which my attorney or his deputy or agent or agents to be appointed by him under this power of attorney do or shall do, cause or shall cause by virtue of this power of attorney.

OMAR A. BITAR FINANCE MINISTER

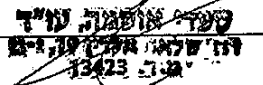
Full name and title



Signature

Date : 7.5.2024

I hereby confirm the signature above :



מענה מהכנסת אל ב"כ העותרת

מיום 20.5.2024

ע/6

עמוד 39



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 020541-2024)
ירושלים, י"ב באייר התשפ"ד
20 במאי 2024

לכבוד

עו"ד אריה כרמלי

א. כרמלי - משרד עורכי דין

עו"ד סאוסן זהר

משרד עריכת דין

שלום רב,

הנדון: פנייתכם בענין ביטול חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024 וחוק
התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2024

סימוכין: מכתבכם מיום 8.5.2024

1. חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמה), התשפ"ד-2024 אושר במליאת הכנסת בקריאות השנייה השלישית ביום 11.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 12.3.2024; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2024 אושר במליאת הכנסת בקריאות השנייה והשלישית ביום 26.3.2024 ופורסם ברשומות ביום 27.3.2024.
2. לאחר אישור החוקים בקריאות השנייה והשלישית, ולאחר פרסומם ברשומות, אין לחיי סמכות לבטלם.
3. ככל שתוגש הצעת חוק לתיקון החוקים או לביטולם, תדון בה הכנסת בהתאם לתקנון.

בכבוד רב,

שגית אפיק

תזכורת שנשלחה ע"י ב"כ העותרת

אל היועצת

המשפטית לממשה וכן מנהל

מחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה מיום

20.5.2024

ע/7

עמוד 40

- **سوسن زهر** - مكتب محاماة -
 - **Sawsan Zaher** - Law Office -
 - **סאוסן זהר** - משרד עורכת דין -

א. כרמלי	משרד עורכי דין
A. CARMELI	LAW OFFICES

20.5.2024

לכבוד

עו"ד גליה בהרבה-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה, בדוא"ל: Lishkat-Yoetz@justice.gov.il
 עו"ד ענר הלמן, מנהל מחלקת הב"גצים, פרקליטות המדינה, בדוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: מיצוי הליכים - תזכורת

**ביטול חוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמא), תשפ"ד – 2024 וחוק התגמולים
 לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024**

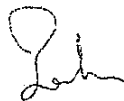
ביום 8.5.2024 פנינו אליכם בשם הרשות הפלסטינית בדרישה לקבל את עמדתכם בעניין חוקתיות החוק לפיצוי קורבנות טרור (פיצויים לדוגמא), התשפ"ד – 2024 וכן את חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תיקון מס' 43), התשפ"ד – 2024.

כאמור, החוקים נכנסים לתוקף ביום 1.6.2024, היינו עוד כעשרה ימים.

אבקש לציין כי היום קיבלנו מענה מהלשכה המשפטית של הכנסת.

נודה להתייחסותכם בהקדם.

בכבוד רב,



סאוסן זהר, עורכת דין



אריה כרמלי, עורך דין

هاتف: 052-6399147
 فاكس: 077-4448413
 sawsanzaher@gmail.com

37 Ben-Gurion BLVD, P.O. box. 115, Haifa, 3502115
 الجادة الألمانية 37, ص.ب. 115, حيفا 3502115
 שד' בן גוריון 37, ת.ד. 115, חיפה 3502115