

תזכיר חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה)(תיקון מס' 8), התשס"ז-2007

א. שם החוק המוצע

חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה)(תיקון מס' 8), התשס"ז-2007.

ב. עיקרי החוק המוצע והצורך בו

החוק המוצע מסדיר היבטים שונים של הדיון בתביעות בשל נזקים שנגרמו באזורי יהודה, השומרון וחבל עזה החל מיום פרוץ העימות בין ישראל לרשות הפלסטינית, כ"ט באלול התש"ס (29 בספטמבר 2000). הצורך בחוק נובע מן השינויים שחלו במצב העובדתי והמשפטי בשטח מאז תום יישום תכנית ההתנתקות ברצועת עזה ביום ח' אלול התשס"ה (12 בספטמבר 2005) וכן מהחלטת בית המשפט העליון בבג"צ 8276/05 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון**, תק-על 2006(4) 3675, 3677 (2006) (להלן - **עניין עדאלה**), אשר קבעה כי הוראת סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952, הוא בלתי חוקתי בהיותו בלתי מידתי. החלטה זו, כמו גם השינויים שחלו ברצועת עזה בעקבות ההתנתקות, הצריכה הסדרה מחדש של סוגיית תביעות הנזיקין שהוגשו בשל העימות.

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

החוק המוצע משנה את הגדרת המונח "פעולה מלחמתית" הקבועה כיום בחוק הנזיקים האזרחיים ומחיל את הסייג לאחריות לתביעות של אויב ופעיל ארגון מחבלים, הקבוע בסעיף 5ב לחוק, גם על תושבי רצועת עזה החל מתום יישום תוכנית ההתנתקות. כן קובע החוק המוצע מספר הוראות בעלות אופי דיוני ביחס לתובענות שהוגשו בשל פעולה מלחמתית כאמור ובכלל זה חזקה, דהיינו, מתי יראו פעולה מסוימת כפעולה מלחמתית, הוראה בעניין קביעת סמכות שיפוט והוראה בעניין תחולה.

ד. השפעת החוק על תקציב המדינה

צפוי שחבותה של המדינה בנזיקין תקטן בעקבות הוראות התיקון ובהתאם יקטן גם סכום הפיצויים שיהא עליה לשלם.

ה. להלן נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה)(תיקון מס' 8), התשס"ז-2007

1. בחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952 (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 1, בהגדרת "פעולה מלחמתית", הסיפא החל במילים "שנעשו בנסיבות" - תימחק, ובמקומה יבוא: "למעט פעולה שנעשתה כלפי מי שמצוי במשמורת כעצור או כאסיר ובלבד שאם נעשתה פעולה למניעת טרור, מעשי איבה או התקוממות בישראל, היא נעשתה בנסיבות של סיכון לחיים או לגוף".

תיקון הגדרת
"פעולה
מלחמתית"

<p>2. בסעיף 5א לחוק העיקרי, אחרי פסקה (1), יבוא : "1א) נתן שר הביטחון תעודה בכתב, כי בשטח מסוים באזור ובמועד מסוים אירעו פעולות מלחמתיות, חזקה שנוק שנגרם באותו שטח ובאותו מועד על ידי צבא הגנה לישראל נגרם עקב פעולה מלחמתית".</p>	<p>תיקון סעיף 5א</p>
<p>3. בסעיף 5ב לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), בפסקה (1), לאחר המילים "נתין של מדינה שהיא אויב" יבוא : "לרבות תושב של רצועת עזה".</p>	<p>תיקון סעיף 5ב</p>
<p>4. במקום סעיף 5ג לחוק העיקרי יבוא :</p>	<p>החלפת סעיף 5ג.</p>
<p>"מקום שיפוט בתובענות שעילתן נזק שנגרם על ידי צבא ההגנה לישראל באזור, כהגדרתם בסעיף 5א או בתובענות שעילתן סעיף 5ב יידונו בבתי משפט כמפורט בתוספת השניה".</p>	<p>החלפת התוספת השניה</p>
<p>5. במקום התוספת השניה לחוק העיקרי יבוא :</p>	
<p>"התוספת השניה (סעיף 5ג)</p>	
<p>(1) בית המשפט המוסמך בבאר שבע - בתובענות שעילתן מעשה של צבא ההגנה לישראל שנעשה בעזה. (2) בית המשפט המוסמך בירושלים - בתובענות שעילתן מעשה של צבא ההגנה לישראל שנעשה ביהודה ושומרון ובתובענות של אויב ופעיל או חבר בארגון מחבלים."</p>	
<p>6. (א) הוראת סעיף 3 תחול על מעשה שאירע אחרי ח' באלול התשס"ה (12 בספטמבר 2005).</p>	<p>הוראות תחילה ותחולה</p>
<p>(ב) מבלי לגרוע מן האמור בסעיף קטן (א), הוראות חוק זה יחולו על מעשה שארע אחרי כ"ט באלול, התש"ס, (29 בספטמבר 2000), אך למעט מעשה שבשלו הוגשה תובענה והחלו בשמיעת הראיות בה לפני מועד פרסומו של חוק זה; בסעיף זה, "שמיעת הראיות" - התייצבות העדים מטעם התובע לשמיעת עדותם, או לחקירה נגדית על תצהיריהם, אם הוגשה עדותם הראשית בתצהיר.</p>	

דברי הסבר

לסעיף 1

הוראת הסעיף המוצעת משנה את הגדרת המונח "פעולה מלחמתית" הקבועה בסעיף 1 לחוק העיקרי, כך שככלל, "פעולה מלחמתית" תוגדר כפעולה שנועדה למניעת מעשי טרור, איבה או התקוממות למעט פעולות שנעשו כלפי מי שמצוי במשמורת כעצור או אסיר. זאת, משום שלחימה בטרור אינה שונה מלחימה כלפי צבא סדיר מבחינת הסיכונים המיוחדים שהיא יוצרת המצדיקים הוצאתה מכלל דיני הנזיקין. גם פעולה למניעת טרור כמוה כלחימה בטרור ולפיכך צריכה לחסות גם היא תחת הגדרת "פעולה מלחמתית", בין אם בעת הפעולה היו נתונים כוחות הביטחון בסיכון לחיים ולגוף ובין אם לאו. עם זאת, ההוראה מבהירה, שאם הפעולה למניעת מעשי טרור, איבה או התקוממות נעשתה בתוך שטח מדינת ישראל, אזי כדי שתיחשב פעולה מלחמתית לעניין החוק העיקרי היא צריכה להיעשות בנסיבות של סיכון לחיים או לגוף, שכן נסיבות הפעולה בתוך מדינת ישראל שונות במהותן מהנסיבות החלות באזור.

לסעיף 2

הוראת הסעיף המוצעת יוצרת חזקה ביחס לתובענה מסוימת, שעילתה נזק שגרם צבא ההגנה לישראל באזור במועד מסוים, כהגדרת מונחים אלה בסעיף 5א(1) לחוק העיקרי. ההוראה קובעת, כי אם נתן שר הביטחון תעודה בכתב, כי במקום מסוים באזור ובמועד מסוים הרלבנטיים לתובענה אירעו פעולות מלחמתיות, חזקה שהנזק נושא התובענה נגרם עקב פעולה מלחמתית, ועל התובע יוטל הנטל להראות כי הנזק אירע שלא עקב פעולה מלחמתית. התביעות המוגשות נגד המדינה בשל נזקים שגרם צבא ההגנה באזור מעוררות בעייתיות קשה בתחום הראייתי, עד כדי העדר יכולת להתגונן מפניהן בכלים המשפטיים הרגילים המתאימים לסכסוכים נזיקיים רגילים. לאור מספרם הרב של האירועים שהתרחשו באזור בשנים האחרונות ומספרן הרב של הפעולות המלחמתיות שנעשו, וכן לנוכח חלוף הזמן, מתקשה המדינה לבדוק את הטענות בדבר מעורבות הצבא באירוע או בפעולה הנטענים. זאת, בין השאר, נוכח חילופי כוחות תכופים. העדר נגישות ושיתוף פעולה עם הפלסטינים אינם מאפשרים אימות ועימות עדויות, לרבות חוות דעת ותיעוד רפואי שיוגשו מצד התובעים. החזקה נועדה לאפשר למדינה להתמודד עם קשיים אלה, כמו גם עם מצבים שבהם תהא המדינה מנועה מלהמציא ראיות בשל חיסיון.

עם זאת, חזקה זו, הניתנת לסתירה, תאפשר, כפי שקבע בג"ץ בעניין **עדאלה הנ"ל**, בירור פרטני של כל מקרה ומקרה על ידי בית המשפט. התעודה תינתן על ידי שר הביטחון במסגרת דיון בתובענה מסוימת, בדומה לאופן שבו ניתנת תעודת שר חוץ לפי סעיף 44 לפקודת הראיות. יצוין, כי ניתן יהיה במסגרת הדיון בחזקה לתקוף גם את תוקפה של התעודה.

לסעיף 3

הוראת הסעיף המוצעת מבקשת ליתן ביטוי לשינוי שחל במעמדה של רצועת עזה לאחר תום יישום תכנית ההתנתקות ביום ח' אלול התשס"ה (12 בספטמבר 2005) לפיו, רצועת עזה, החל ממועד זה, אינה נחשבת עוד שטח הנתון לתפיסה לוחמתית ולפיכך, לעניין החוק העיקרי, דין תושב רצועת עזה כדין כל מדינה אחרת שהיא אויב, כמשמעותו בסעיף 5ב לחוק העיקרי.

ההוראה קובעת, כי הסייג לאחריות הקבוע בסעיף 5ב לחוק העיקרי, שעניינו תביעות של נתין מדינת אויב או פעיל או חבר בארגון מחבלים, גם על תושבי רצועת עזה, לאור השינוי האמור במעמדה של הרצועה בעקבות יישום תכנית ההתנתקות.

לסעיף 4

הוראת הסעיף המוצע מחליפה את הוראת סעיף 5ג לחוק העיקרי שהוכרז כבטל על ידי בית המשפט העליון בעניין **עדאלה** בהוראה חדשה, הקובעת כי בתובענות שעניינן נזקים שנגרמו על ידי צבא ההגנה לישראל באזור לפי סעיף 5א ובתביעות של נתיני מדינות אויב או פעילים או חברים בארגון מחבלים לפי סעיף 5ב לחוק העיקרי, לרבות תביעות לפי החרג הקבוע בתוספת, ידונו בתי המשפט המוסמכים כפי שייקבע בתוספת השניה לחוק העיקרי.

לסעיף 5

ההוראה המוצעת מחליפה את התוספת השניה לחוק העיקרי בתוספת המפרטת את בתי המשפט שידונו בתובענות לפי סעיף 5א, כפי שנקבע בסעיף 4 לחוק זה (בתי המשפט המוסמכים בירושלים ובבאר שבע). בתי המשפט המפורטים בתוספת נקבעו בהתאם לקרבתם הגיאוגרפית לשטחים באזור, כהגדרתו בסעיף 5א לחוק העיקרי, שבהם אירעו המעשים נושא התובענות. ריכוז התביעות בבתי המשפט הנקובים בתוספת נובע מטעמים מעשיים, לאור חוסר היעילות בהתדיינות בבתי משפט ברחבי המדינה, שיש בה גם משום הכבדה על הצדדים ולאור הצורך בהתמקצעות ויצירת אחידות בפסיקה. ביחס לתביעות של אויב ופעיל או חבר בארגון מחבלים, כהגדרתם בסעיף 5ב לחוק העיקרי, מוצע לקבוע כי בית המשפט שידון בתביעות אלו יהיה בית המשפט המוסמך בירושלים.

לסעיף 6

סעיף קטן (א) המוצע קובע, כי הוראת סעיף 3 תחול על מעשה שאירע אחרי ח' אלול, התשס"א, (12 בספטמבר 2005), הוא יום תום יישום תוכנית ההתנתקות.

סעיף קטן (ב) המוצע קובע, כי מבלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), הוראות הצעת חוק זה יחולו על מעשה שארע אחרי כ"ט באלול, התש"ס, (29 בספטמבר 2000), הוא יום פרוץ העימות בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, למעט אם החלו בשמיעת הראיות בתובענה לפני מועד פרסומו של חוק זה. ההוראה מציעה להבהיר במפורש, כי במונח "שמיעת הראיות" הכוונה היא להתייצבות העדים מטעם התובע לשמיעת עדותם, לרבות חקירה נגדית על תצהיריהם, אם הוגשה העדות הראשית בתצהיר.