

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת דן אילוז

פ/25/3552

הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון – פיצוי עונשי לנפגעי עבירה), התשפ"ג–2023

הוספת פרק ו'1 .1 בחוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016¹, אחרי סעיף 72 יבוא :

"פרק ו'1 – פיצויים למי שנפגע ממעשה טרור

פיצוי עונשי לניזוק 72.א. (א) בתובענה שעניינה מעשה טרור יחייב בית
ממעשה טרור המשפט את המזיק לשלם למי שניזוק מהמעשה,
בנוסף לכל פיצוי אחר המגיע לו על פי דין, פיצוי
עונשי שלא יפחת מסכומים אלה :

(1) לעיזבונו של ניזוק שנהרג עקב מעשה
טרור – 10,000,000 שקלים חדשים ;

(2) לניזוק שנפגע ישירות ממעשה טרור
– 10,000,000 שקלים חדשים ;

(3) לניזוק שהוא בן משפחה מקרבה
ראשונה של הרוג ממעשה הטרור –
8,000,000 שקלים חדשים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), נבעה
אחריותו של המזיק אך ורק מתשלום כספים
ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור,
כהגדרתם בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות
הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים
אליה מממשלת ישראל, התשע"ח–2018², לא יפחת

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.
² ס"ח התשע"ח, עמ' 732.

סכום הפיצוי העונשי בו יחויב המזיק ממחצית מהסכומים האמורים בסעיף זה.

(ג) בבואו לשקול את גובה הפיצוי העונשי ישקול בית המשפט, בין היתר, שיקולים אלה:

(1) מאפייניו של מעשה הטרור, לרבות הרקע והתשתית שביצעו, מידת האכזריות שבו, מידת ההתארגנות והתחכום בו בוצע והיקף מעשי הטרור בעת שזה בוצע;

(2) זהות הגורמים האחראים למעשה הטרור, ובכלל זאת אמצעי המימון למעשה, הגורמים האמונים על הכשרתם של האחראים ומעורבותו של ארגון טרור במעשה;

(3) חומרת הפגיעה של מעשה הטרור, ובכלל זה מספר הנפגעים בו וחומרת הפגיעה בהם;

(4) האפשרות להעמיד לדין פלילי את כל מי שנושא באחריות למעשה הטרור;

(5) כל תשלום, גמול, הטבה, שיפוי או זכות שקיבל או אשר זכאי לקבל מי שאחראי למעשה הטרור, משפחתו או מי מטעמו בשל ביצוע מעשה הטרור או בשל הליך שננקט כנגדו בשל אחריותו למעשה הטרור, ובכלל זאת כל תשלום שישולם לו בשל ריצוי עונש בגין מעשה הטרור;

(6) מידת ההרתעה הנדרשת בשל מעשה הטרור.

(ד) בסעיף זה, "ניזוק" – כל מי שעומדת לו עילת תביעה בשל מעשה טרור, בין אם נכח במקום שבו בוצע מעשה הטרור ובין לאו, ולעניין עצם זכאותו לפיצויים עונשיים אין נפקא מינה מהי חומרת הפגיעה בניזוק ואם נגרמה בשל חשיפה ישירה למעשה הטרור ולתוצאותיו".

דברי הסבר

פיצויים עונשיים הינם רכיב פיצויי שתכליתו להעניש את המזיק על התנהגותו המזיקה ובכך לבטא סלידה ממנה. תביעות של נפגעי טרור הינם מן המקרים המובהקים המצדיקים תשלום פיצויים שכאלה, וזאת בשל מאפייניהם של מקרי הטרור, חומרתם, הערכים החברתיים הנפגעים בהם והצורך בגמול ובהרתעה כנגדם. יתירה מכך, הלכה למעשה, מחבלים המעורבים במעשי טרור זוכים, הם ובני משפחותיהם, לקצבאות ולהטבות שונות מהרשות הפלסטינית בשל ביצוע מעשי הטרור וריצוי עונש מאסר בגינו בישראל. קצבאות אלה עשויות להאמיר לכדי מיליוני שקלים במשך תקופת מאסרו של המחבל בישראל ומן הצדק יהיה לקבוע כנגדן מנגנון של פיצוי עונשי, העומד כנגד התמריץ הכלכלי לבצע את מעשי הטרור.

ואכן, הפסיקה בישראל הכירה בעצם האפשרות לפסוק פיצויים עונשיים בתביעות של נפגעי טרור, אולם הדבר הוצדק עד כה בנסיבותיהם הספציפיות של המקרים שנדונו (ראו לדוגמה ע"א 2144/13 עזבון המנוח עמית עמוס מנטיין ז"ל נ' הרשות הפלסטינית – להלן ענין מנטיין). לשם השוואה, בארצות הברית קבע המחוקק מרכיב עונשי קבוע במסגרת הפיצויים המשולמים לכלל נפגעי טרור במסגרת ה-Antiterrorism Act, 18 USCS § 2333 (ATA), לפיו נפגעי טרור יזכו לשילוש הפיצויים המגיעים להם. לפיכך, סעיף קטן (א) להצעת חוק זו מבקש לקבוע כי רכיב של פיצויים לדוגמה ישמש כחלק אינטגרלי מהפיצויים שישולמו בתביעות של נפגעי טרור.

בנוסף, תשלום הפיצוי העונשי הוגבל מאוד לאחרונה בפסיקת בית המשפט העליון, הן במעגל הזכאים להנות מהם והן בגובה הסכומים שנפסקו כנגד מי שנשא באחריות למעשי הטרור.

באשר למעגל הזכאים להנות מהפיצוי העונשי קבע בית המשפט העליון בע"א 71/18 הרש"פ נ' יורשי המנוח בן שלום (להלן – עניין בן שלום), כי יש להחיל על "הניזוקים המשניים" (בני המשפחה של הקורבן) בעבירות טרור ארבעה תנאים מגבילים מצטברים שנקבעו ברע"א 444/87 אלסוחה נ' עיזבון המנוח דוד דהאן ז"ל (להלן – הלכת אלסוחה) כתנאי לפסיקת פיצויים עונשיים: (1) קרבה משפחתית מדרגה ראשונה בין הניזוק הישיר ובין הניזוק המשני; (2) התרשמות מן האירוע המזיק (בדרך של ראייתו באופן ישיר, צפייה בטלוויזיה, קבלת דיווח מילולי וכיוצא באלה); (3) קרבה בזמן ובמקום לאירוע המזיק עצמו או לתוצאותיו (לרבות חשיפה מתמשכת לנזקי האירוע שנגרמו לניזוק הישיר); (4) נכות נפשית ממשית וניכרת אשר נגרמה עקב החשיפה לנזקו של הניזוק הישיר.

החלת תנאי הלכת אלסוחה על נפגעי טרור אינה מוצדקת ופוגעת באופן מהותי ביכולתם של משפחות נפגעי הטרור לזכות לפיצוי עונשי. למעשה, שיקולי מדיניות צריכים להביא דווקא להרחבת מעגל הזכאים לפיצוי עונשי במקרים של מעשי טרור, בשל הפגיעה החמורה של מעשי הטרור בחברה. טעמים שונים המוזכרים לצמצום מעגל הזכאים לפיצוי עונשי שהובאו בפסיקה ובכתיבה בהקשרים אחרים, כגון הנזק החברתי שייגרם בשל הרחבת היקף התביעות, אינם רלוונטיים בהקשר של נפגעי טרור. להפך: קיים אינטרס חברתי לעודד את יכולתם של נפגעי טרור להיפרע מיחידים ומארגונים שעומדים מאחורי המעשים הנפשעים, שבחלק מהמקרים אף לא ניתן אף להביא להעמדתם בדין פלילי. לפיכך, סעיף קטן (ד) להצעת חוק זו מבהיר כי "ניזוק" הזכאי לתשלום פיצויים עונשיים מכוח סעיף קטן (א)(3) לחוק אינו

מחויב לעמוד בתנאי הלכת אלסוחה.

באשר לשיעור הפיצוי – זה הוגבל מאוד בפסיקת בית המשפט העליון בעניין בן שלום ומנטין, אף שקיים אינטרס חברתי המובהק להגדיל את גובה הפיצוי העונשי שנפסק לנפגעי טרור: אף שבתי משפט מחוזיים פסקו בעבר פיצוי לדוגמה בשיעורים שהאמירו לכ-10 מליון שקלים חדשים לכל תובע, הרי שגובה הפיצויים שנפסק בעניין מנטין עמד על 3 מיליון שקלים חדשים בלבד ובעניין בן שלום אימץ בית המשפט העליון שיעור פיצויים זה כאמת מידה לגובהם של פיצויי העונשין במקרי טרור. שיעור זה נמוך ביותר, בשים לב למידת החומרה של מעשי הטרור, העובדה שמרבית מבצעי מעשי הטרור זוכים בפועל לתגמולים משמעותיים בשל ביצועם, ואינו מספק מענה ראוי לשיקולי הגמול וההרתעה הראויים כנגד מעשים אלה. לשם השוואה, בתי משפט בארצות הברית פסקו פיצויים לנפגעי טרור בהיקפים של מאות מליוני דולרים (ראו לדוגמה: *Flataw v. The Islamic Republic of Iran*, 999 F. Supp. 1 D.C. 1998, לצד מאות פסקי דין נוספים ברוח זו). יתירה, מכך, כיום נוצר מצב בלתי שוויוני, בו שני נפגעים באירוע טרור, שהאחד מחזיק באפשרות להגיש תביעה בארצות הברית, יזכה בסכומים הגדולים לאין שיעור מזה שייפסקו לנפגע האחר התובע בישראל. לפיכך, סעיף קטן א' להצעת החוק מבקש לקבוע סכומי מינימום לתשלום פיצויים לדוגמה ואילו סעיף קטן ג' מוסיף שיקולים שונים שעל בית המשפט לקחת בחשבון בפסקו את שיעור הפיצויים הסופי.

עוד מבקשת הצעת החוק לשנות מפסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 2362/19 פלוניס נ' הרשות הפלסטינית טרם פורסם (2022), במסגרתו הכיר בית המשפט העליון בחבותה של הרשות הפלסטינית למעשי טרור "כמאשרר" של מעשים אלה בגין תשלום "משכורות" למחבלים שביצעו פיגועים אלה, אולם קבע כי חבות זו – אין בה לכשעצמה כדי להשית פיצויים עונשיים על הרשות. קביעה זו של בית המשפט העליון אינה לוקחת בחשבון את ההשלכות מרחיקות הלכת של מדיניות תשלום משכורות המחבלים של הרשות הפלסטינית ומידת העידוד והלגיטימציה שהיא מקנה לביצוע מעשי טרור נוספים. לפיכך, מבלי לגרוע מהיקף חבותה של הרשות הפלסטינית בתשלום פיצויים במקרים בהם היא נושאת באחריות ישירה לביצוע מעשה הטרור, מוצע כי גם בכל מקום בו אחריותה של הרשות הפלסטינית לפיצוי קורבן טרור נשענת רק על תשלום של "משכורות" אלה, תחויב הרשות במחצית סכום הפיצוי העונשי המזערי, לכל הפחות.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת אוהד טל וקבוצת חברי הכנסת (פ/25/3167).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ז' בתמוז התשפ"ג (26.06.2023)