



בס"ד, ו' באדר ב' תשע"ו
16 במרץ 2016

= נייר עמדה =

מטרות שימוש בכספי הקרן לכספים מחולטים-

סעיף 75 ב להצעת חוק המאבק בטרור התשע"ה-2015

נייר העמדה מוגש למשרד המשפטים וליו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט לאחר דיון שהתקיים בוועדה ביום ג' באדר ב' תשע"ו, 14.3.2016 (להלן: הדיון) בנושא זה. בדיון הציגו נציגי הפורום המשפטי למען ישראל שתי הצעות להוספת מטרות לשימוש בכספי הקרן שתוקם ובעקבות השאלות שעלו בדיון אנו מתכבדים לפרט בפניכם את המטרות, והכל כפי שיובא להלן.

הקדמה

הפורום המשפטי למען ישראל הוא עמותה אשר פועלת בדרכים שונות על מנת לחזק את הקשר והאמון בין הציבור לרשויות המדינה. בהצעתנו זו כוונתנו ליצור חיבור חיובי בין נפגעי הטרור במדינת ישראל לרשויות המדינה, לעזור לנפגעי הטרור במאבקייהם כנגד המחבלים וגורמי העוולה, וליצור חיבור בין משפחות הנפגעים לחברה הכללית בישראל ברמה יומית.

הסעיפים המוצעים

סעיף 75 בחוק הטרור מונה את מטרות שימוש הכספים בקרן. בדיון הצענו כי לחוק יתווספו שתי מטרות:

1. סיוע לנפגעי הטרור או יורשיהם במימון הליכים משפטיים כנגד המפגע ו/או ארגון הטרור אליו הוא משתייך ו/או ארגון הטרור או הישות שהוא ממומן על ידם.
2. מימון מיזמים חינוכיים, קהילתיים וחברתיים של משפחות הנפגעים בפעולות הטרור למען הנצחת הנפגעים.

כעת נדון בכל סעיף לגופו.

1. סיוע במימון תביעות אזרחיות כנגד מפגעים

הכוונה להענקת סיוע כלכלי למימון תביעות והליכי גבייה של נפגעי הטרור כנגד המפגעים וארגוני הטרור.

מימון ממשלתי לתביעות אזרחיות

בדיון הועלתה טענה לפיה משום שאין תקדים למימון הליכים אזרחיים על ידי המדינה, אין ביכולתה של המדינה לקיים סעיף זה.

ואולם בעבר היו מקרים שבהם המדינה מימנה הליכים אזרחיים של אחד מאזרחיה:

• בשנת 2011 הוגשה תביעת דיבה בצרפת כנגד ד"ר יהודה דוד על ידי ג'מאל א-דורה, אביו של מוחמד א-דורה אשר לטענתו נורה על ידי כוחות צה"ל בשנת 2000. ד"ר דוד טען ופרסם טענות ברבים כי הנער לא נורה ע"י כוחות צה"ל, בשנת 2012 זכה ד"ר דוד במשפט תביעת הדיבה¹. בעקבות זכייה זו העבירה ועדת השרים תיקון לנוהל הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות לבעלי תפקידים בשירות המדינה וברשויות הביטחון בגין הליכים משפטיים במדינות זרות, אשר קובע כי המדינה תממן את הוצאותיו של ד"ר יהודה דוד, החלטה זו התקבלה בהחלטת ממשלה 4369(חק/2461)².

• בשנת 2012 נחשף כי המדינה חתמה הסכם עם עד המדינה (שמואל דכנר) בפרשת הולילנד. לפי הסכם זה המדינה מימנה אגרות משפט בסכום של כ-30,000 אלף ש"ח וזאת לטובת תביעות אזרחיות של דכנר כנגד אנשים פרטיים, כמו כן המדינה השתתפה במימון של 80,000 אלף ש"ח להוצאות עורך דין בתביעות אזרחיות אלו. תשלומים אלו ניתנו כמימון ביניים וזאת עד שיהיו לתובע כספים להחזיר ממקורות עתידיים. המשמעות היא שהמדינה מימנה הלוואה ללא זמן פירעון קבוע³.

• מימון הליכים אזרחיים על ידי המדינה מעוגן גם בהחלטת ממשלה. החלטת ממשלה 2799⁴ משנת 2002 קובעת נוהל השתתפות בהוצאות משפטיות של עובדי המדינה, כאשר המדינה מעמידה שתי אופציות למימון: 1. העמדת שירותים משפטיים על ידי המדינה; 2. החזר הוצאות משפטיות.

סעיף 4(ד) להחלטה קובע כי אחד הקריטריונים להענקת המימון היא התגוננות בפני הליכים אזרחיים.

בתיקון להחלטה 3866⁵ משנת 2011 תוקן סעיף 4(ד) כך שנקבע כי המדינה תממן הוצאות הליך אזרחי בבית המשפט גם במקרים בהם אין חסינות של עובד מדינה, ובכך אישרה את ההחלטה.

אלו דוגמאות למקרים שבהם מימנה המדינה הוצאות משפטיות לאזרחים בתביעות אזרחיות, אמנם אין ספק כי כל מקרה עומד לגופו, אך ניתן לראות כי **נוהל זה אכן קיים ולכן החלטה מעין זו גם כלפי משפחות נפגעי הטרור לא תהיה תקדימית.**

עמדתנו היא כי מימון הוצאות תביעה של נפגעי הטרור חשוב מאין כמוהו. עזרת המדינה במימון תביעה של נפגעי הטרור כנגד המפגעים, היא אמירה של המדינה לפיה היא נותנת לנפגעי הטרור גיבוי מלא ועומדת מאחוריהם במאבקם הצודק לקבל פיצויים מיד המפגעים בהם, ולכן **גם אם אין מנגנון מוסדר כיום, הרי שדבר זה נצרך וניתן ורצוי ליצור תקדים לשם כך.**

פיצויים מכוח החוק הקיים

חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה⁶ סעיף 17 ב לעניין תגמולים ופיצויים מגורם אחר, נסמך על חוק משפחות החיילים שנספו במערכה⁷.

סעיף 21א(1) לחוק משפחות החיילים אשר התקבל בחוק נפגעי פעולות האיבה, מאפשר לנפגעים להגיש תביעה לתמלוגים מהמדינה וכן מאפשר הגשת תביעה נזיקית לפיצויים במקביל. כאשר נפסקים הפיצויים לטובת התובע, הוא צריך לבחור בין קבלת הפיצויים ובין התמלוגים.

סעיף קטן (2), קובע כי במקרה שנפסקו פיצויים רשאית המדינה לגבות את הוצאותיה על התגמולים מידי הנתבע.

¹ <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/233758> ופרסומים רבים נוספים.

² <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4369.aspx>

³ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4172510,00.html>

⁴ <http://www.justice.gov.il/Units/LegalDefenseCommittee/Documents/2799.pdf>

⁵ <http://www.justice.gov.il/Units/LegalDefenseCommittee/Documents/3866.pdf>

⁶ חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה, תש"ל-1970.

⁷ חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) תש"י-1950.

סעיף (6) נותן סמכות בידי קצין התמלוגים לאשר את קבלת התמלוגים למרות קבלת הפיצויים במקרים שונים.

הצעתנו היא כי בתביעות מעין אלו ייקבע **מנגנון חלוקת פיצויים**. הפיצויים המתקבלים מידי המפגעים יחולקו בין המדינה - אשר מימנה את התביעה - ובין נפגע הטרור - התובע. המדינה תקבל עד 25% מכספי הפיצויים אשר ייגבו ו 75% מכספי הפיצויים שייגבו ישולמו לתובע. בנוסף, התובע נפגע הטרור לא ייאלץ לוותר על זכותו בתמלוגים על פי חוק משפחות החיילים⁸. בצורה זו המדינה תרוויח כספים אשר כיום כלל אינם מגיעים אליה, משום שהגשת התביעות של נפגעי הטרור אינה כדאית על פי החוק הנהוג היום. בנוסף חשוב לציין כי זכות המדינה על הכסף מוכרת כבר על פי חוק משפחות החיילים 21א(2) ולכן איננו מעלים זכות חדשה.

אם הצעתנו תתקבל הרי שמשפחות הנפגעים יוכלו להגיש תביעות שישתלמו להם באופן כלכלי: הם לא יישאו בהוצאות הכבדות של הגשת התביעה, ימשיכו לקבל את התמלוגים מהמדינה, וכך יקל עליהם להגיש תביעות אזרחיות כנגד המפגעים, דבר אשר יועיל לקופת המדינה, לנפגעי הטרור ולאפקט ההרתעה הכלכלי, זאת כאשר גם במקרה זה הזכות לקבל את כספי הפיצויים והתמלוגים יחדיו מוכרת בחוק על פי סעיף 21א(6) לחוק משפחות החיילים, ולכן אין פה הענקת זכות חדשה.

כמו כן יש משמעות פסיכולוגית עמוקה ליכולת המעשית של נפגעי הטרור לתבוע את המפגעים בהם ועוד יותר - כאשר מדינת ישראל מגבה אותם כלכלית.

כפי שניתן לראות במקרים שבהם מתקיימת תביעת פיצויים בידי נפגעי פעולות האיבה, **המדינה זוכה במספר יתרונות:**

1. למדינה עומדת יכולת גביית כספים מידי המפגע⁹.
2. המדינה מקבלת אחוזים מהכסף (לפי ההסדר המוצע).
3. בתביעה יש אמירה הרתעתית, לפיה המדינה לא מסתפקת בעונש הפלילי אלא עוזרת להוציא כספים מידי המפגעים, זאת כאשר אנו יודעים כי במקרים רבים השיקול הכלכלי עומד מאחורי הסיבות למעשי הטרור¹⁰.
4. קיימת אמירה ברורה של המדינה כי מדינת ישראל תומכת בנפגעי הטרור במאבקם הצודק.

שאלת המימון על ידי עמותות

טענה נוספת שעלתה בדיון, היא שבמדינת ישראל קיימות מספר עמותות אשר ישמחו לממן הליכים אלו. טענה זו אין לה מקום בעניין זה. אין כל סיבה שנפגע טרור אשר רוצה להגיש תביעה ייאלץ להיעזר בעמותה פרטית אשר תממן את ההליך. מדינת ישראל היא הגוף אשר עליו לעזור בעניין זה, למדינת ישראל קיימת אחריות כלפי נפגעי הטרור, והאינטרס שלה הוא לדאוג להם ולסייע להם בכל דרך שניתן.

דרך השימוש בכסף

לעניין דרך השימוש בכסף, השימוש בכסף למטרת הגשת התביעות והוצאות הגבייה, יכול להתבטא בשתי דרכים עיקריות: מענקים שונים למימון ההליכים, כגון שכר טרחת עורך דין ואגרות ו/או הלוואות אשר יוחזרו כאשר יתקבל כסף מהמפגע. דרך השימוש בכסף תיקבע בתקנות הקרן, ונשמח להועיל גם בכך בבוא העת.

כפי שהראינו עד כה אין מניעה חוקית לממן הוצאות משפטיות לנפגעי פעולות האיבה על ידי המדינה. להפך, ניתן למנות מספר יתרונות חשובים ואשר מעל כולם מתנוסס הערך העליון של הזדהות המדינה ותמיכה באזרחיה אשר נפגעו מפעולות טרור כנגדה.

⁸ המנגנון יקבע בהנחיות כאשר העיקרון הוא החזרת הכספים ששומשו למימון ההליך + החזר לקופת המדינה בגין הפיצוי שכבר העניקה לנפגע וכל זה עד 25% כאמור.

⁹ 21א(2) לחוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) תש"י-1950.
¹⁰ <http://rotter.net/forum/scoops1/81462.shtml>

2. מימון מיזמי הנצחה חברתיים למשפחות הנופלים

אנו מציעים להשתמש בכספים אשר חולטו מארגוני טרור והמפגעים לפעולות הנצחה שנערכות מעת לעת ביוזמת משפחות הנפגעים או עמותות העוסקות בהנצחה. אין מדובר בהנצחה מקומית אלא דווקא במיזמי הנצחה הפונים לקהל הרחב, בצורת יוזמות חברתיות וחינוכיות וכל זה ייעשה על פי קריטריונים שייקבעו בתקנון הקרן.

כאמור, הפורום המשפטי רואה חשיבות עצומה בחיבור של המדינה והחברה בישראל למשפחות הנפגעים ותמיכה ממשלתית משמעותית במיזמי הנצחה למטרות חברתיות וחינוכיות – תשרת מטרה זו.

אנו מציעים הזדמנות לאפשר את הנצחת הנופלים בצורה שתשרת במקביל את אזרחי ישראל ותתרום לערכי היסוד של מדינת ישראל.

המצב כיום

חוק התגמולים לנפגעי משפחות האיבה¹¹ סעיף 7 נסמך על חוק משפחות החיילים¹² לעניין הטבות למשפחות הנפגעים, כאשר סעיף 15 ח' לחוק משפחות החיילים¹³ מגדיר את ההטבות לעניין ההנצחה.

כיום ביטוח לאומי מעניק שני מענקי הנצחה: פרטית וקבוצתית. הנצחה פרטית משמשת לכל מטרה אשר המשפחה בוחרת, ומוענקת לכל משפחה פעם אחת בלבד בסכום של 7,350 ₪.

הנצחה קבוצתית משולמת למספר משפחות המתאגדות לצורך הנצחת נספי פעולות איבה מאירוע מסוים - גובה המענק 30,000 ₪¹⁴.

הצעתנו שונה ממענקים אלו בשלוש נקודות עיקריות:

1. מקור הכסף - אין דבר צודק יותר משימוש בכסף ששימש לטרור למטרות הנצחת הנספים מפעולות טרור.
2. מטרת השימוש בכסף - ייעוד הכסף הוא למיזמים חברתיים וחינוכיים אשר יועילו לחברה ולמדינה ויחזקו את המרקם החברתי העדין במדינת ישראל.
3. ייעוד הכסף - הקצאת הכספים לא תוגבל לאירוע מסוים כפי שמחייב חוק הביטוח הלאומי אלא יינתן לכל התאגדות משפחות שכולות למטרות הנצחה חברתיות.

דוגמאות למיזמים הראויים לתמיכת הקרן

נשאלנו בדיון מהן המטרות החברתיות והחינוכיות אשר אנו מכוונים אליהן. הגדרה זו היא הגדרה רחבה ובוודאי תיקבע בתקנות הקרן, ובכל זאת, לפניכם מספר דוגמאות:

1. מרוצים המעודדים את האוכלוסייה לשמירה על גופם ולקיום אורח חיים בריא.
2. תחנות קריאה - מיזם של שלומית קריגמן הי"ד שנרצחה בצומת גוש עציון לפני כחודשיים. שלומית יזמה הקמת תחנות אוטובוס אשר יהיו מלאות ספרים ואנשים יכולים לקחת ספרים בדרך וכן לשים ספרים חדשים – המיזם מעודד קריאה והרחבת ידע.
3. מיזמי חונכות בבתי הספר - חינוך לקבלת אחריות כלפי אדם אחר ועזרה לזולת.
4. מיזמים של חינוך לאהבת הסביבה והארץ: סיורים בארץ, מיזמים של קיימות ואיכות סביבה, שיקום ושיפוץ פינות חמד לזכר הנרצחים ועוד.

¹¹ חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה, תש"ל-1970.

¹² חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) תש"י-1950.

¹³ שם.

¹⁴

שאלת המנגנונים הכפולים

עלתה שאלה לפיה שימוש בכספי הקרן למטרות הנצחה - מטרה אשר מוכרת בביטוח לאומי - תיצור כפילות מבחינת המנגנון הממשלתי.

כפי שצינו לעיל, ישנה חשיבות מיוחדת לשימוש בכספי הטרור דווקא למטרות אלו, כמו כן בחוק ביטוח לאומי אין הגדרות למטרות שימוש ספציפיות במענק הניתן על ידי המדינה, ואילו הצעתנו מקצה את הכספים למטרות חברתיות וחינוכיות הפונות לכלל האוכלוסייה.

מבחינה מעשית אנו מציעים למנוע את הכפילות בכך שבקשת הכספים והעברתם תוכל להיות דרך ביטוח לאומי, וזאת בהתאם למטרות השימוש בקרן.

ייחוד ההצעה

סעיף 75ב4 לחוק המאבק בטרור, מגדיר את מטרת השימוש בכסף: "ביצוע פעולות הסברה, חינוך ופעולות נוספות במטרה למנוע, במישרין או בעקיפין, הצטרפות לארגוני טרור או השתתפות בפעילותם, או במטרה לסכל פעילות של ארגונים כאמור"¹⁵.

קיים הבדל מהותי בין הצעתנו להוסיף מטרת שימוש למימון מיזמי הנצחה לנרצחים לבין סעיף 4 המוצע וראוי ליצור סעיף חדש למטרה זו.

סעיף 4 מדבר על פעולות חינוך והסברה לשם מניעת טרור בקרב אוכלוסייה המועדת לטרור, ואילו הצעתנו מתייחסת לפעולות חיבור בין האוכלוסייה הכללית לבין משפחת השכול.

נדגיש כי אין כל ספק בחשיבותו של סעיף 4 ולכן אנו תומכים בהותרת סעיף זה על כנו, לצד הוספת סעיף נוסף כפי הצעתנו.

לסיכום

אנו מציעים להוסיף שתי דרכים לשימוש בכספים המחולטים לטובת תמיכה בנפגעים ובמשפחות השכולות וחיזוקם, זאת לצד הסעיפים הקיימים כבר בחוק.

אנו עומדים לרשותכם בכל שאלה או הבהרה שתבקש.

.....
הפורום המשפטי למען ישראל פועל לשינוי אסטרטגי במערכת המשפט

ולהגנה על האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל והעם היהודי.
.....

ת"ד 7442 ירושלים 91073 טל': 02-5022202 פקס: 02-5605824
דוא"ל: office@haforum.org.il | אתר אינטרנט: www.haforum.org.il