

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8902/05

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ח' מלצר

העותרים : עמותת "שמש" ליהודי עיראק ועו"ד דוד נאוי

נגד

המשיבים : 1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. מ"מ ראש הממשלה
4. שר החוץ
5. שר האוצר
6. שרת המשפטים
7. שר הביטחון
8. שרת החינוך התרבות והספורט
9. השר לענייני ירושלים והתפוצות לשעבר
והשרים האחרים
10. היועץ המשפטי לממשלה
11. מזכיר הממשלה

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותרים : עו"ד דוד נאוי

בשם המשיבים : עו"ד דניאל מארקס

פסד-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. עתירה זו הוגשה בספטמבר 2005, ועניינה משאלת העותרת, המייצגת יהודים יוצאי עיראק, כי ממשלת ישראל תעשה להשבת פיצויים מעיראק בעבור רכושם שניטל מהם על-ידי ממשלת עיראק. בין היתר נטען כי יש לפנות לממשלת עיראק הנוכחית ולממשלות אחרות כגון ארה"ב ובריטניה, וכן כי הנשיא קלינטון הכריז (בסיום ועידת קמפ דייויד ב-28.7.00) שיש להסדיר גם את עניינם של הפליטים היהודים מארצות ערב,

במסגרת קרן בינלאומית לנושא הפליטים. לטענתם פנו לממשלה ולא נענו, בעוד שהושגו שילומים ממדינות שבהן נפגעו יהודים במלחמת העולם השנייה.

ב. (1) בתגובת המשיבים לקראת דיון ראשון תואר הליך של רישום זכויות היהודים ממדינות ערב, שהחל עוד מ-1969 על פי החלטת ממשלה (מס' 34) וכן צוין כי הנושא עלה במהלך המו"מ לחוזה השלום עם מצרים, והועלה בוועידת קמפ דיוד כאמור, לרבות הצהרת הנשיא קלינטון. בהחלטה מ-2002 (מס' 1544) חידשה הממשלה את תוקפה של ההחלטה מ-1969, וכן הוקמה במשרד המשפטים חטיבה לזכויות היהודים יוצאי ארצות ערב, לעניין הרישום, תיעוד וריכוז החומר בנושא. בהחלטה נוספת, מ-2003 (מס' 1250), הוקמו שתי ועדות, ועדת שרים לעניין השבת זכויות ורכוש יהודי וועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד החוץ. ב-2004-2005 נמסר לעותרת כי נערך רישום אך טרם הוחל במו"מ או בהגשת תביעות. נטען, כי עסקינן בנושא מדיני מובהק, נושא הכרוך ביחסי חוץ, שגם אם הוא קשור בזכויות, ההיבט הדומיננטי בו הוא המדיני, מו"מ עם גורמי חוץ, וזאת להבדיל ממקרה שבו בידי בית המשפט בהכרעתו לרפא את הפגיעה בזכות (בג"ץ 7712/05 פולארד נ' ממשלת ישראל (לא פורסם) (השופטת פרוקצ'יה) (להלן פרשת פולארד השנייה)).

(2) נטען גם כי הסכם השילומים עם גרמניה היה במאטריה ובהקשר משפטי שונה לחלוטין מזה בו עסקינן.

ג. בהחלטתנו בעקבות דיון מיום 19.3.07 ונוכח חשיבות הנושא, נותרה העתירה תלויה ועומדת, ונתבקשה הודעת עדכון מפורטת מן המשיבים באשר להמשך פעילות הממשלה, ובפרט ועדת השרים המיוחדת.

ד. בהודעה מעדכנת מיום 5.12.07 נאמר, כי בהחלטת ממשלה מיום 25.2.07 (מס' 1263) הוקמה ועדת שרים בנושא השבת זכויות ורכוש יהודי (בהמשך ובדומה להחלטה מ-28.12.03). ועדת השרים לעניין רכוש יהודי התפוצות התכנסה ב-26.6.07, והממונה על העזרה המשפטית במשרד המשפטים הונחה לעניין הרישום והתיעוד (לרבות פרסום "קול קורא" לעניין זה), הוכנה תכנית עבודה.

ה. בהודעה מעדכנת נוספת מיום 25.9.08, נאמר כי התכנית שהוכנה על-ידי הממונה על העזרה המשפטית תובא לאישור ועדת השרים לאחר התייעצויות עם שרת החוץ, תוך ששאלת פרסום הקול הקורא תיעשה בקפידה, כדי שניתן יהא להפיק הימנו תועלת. הוקצב גם סכום של מיליון ש"ח לטיפול בנושא על-ידי המשרד לענייני

גימלאים. נמסר גם כי באפריל 2008 קיבל הקונגרס האמריקני החלטה שבה ביטא תמיכה בזכויותיהם של פליטים יהודים ממדינות ערב. שוב נטען, כי המדובר בנושא בעל היבטים מדיניים מובהקים, המצוי בסמכות הממשלה.

ו. בדיון בפנינו ב-28.9.08 נטען מטעם העותרת כי לא נעשה בפועל דבר, ואין גם התייחסות ספציפית ליוצאי עיראק; הנוגעים בדבר בחלקם חיים מביטוח לאומי בלבד. נציגת המדינה טענה כי הנושא מצוי על סדר היום וחשוב לצדק ההיסטורי, אך הטיפול טעון משנה זהירות; הובעה נכונות למסירת מידע לבית המשפט במעמד צד אחד. הממונה על העזרה המשפטית, עו"ד ז'אן-קלוד נידם, ציין, כי המדיניות אמורה להיקבע בועדה בין-משרדית; ישנה פעילות, אך אין הוא סבור שבסוגיית הפליטים הכוללת הועלה נושא זה מפורשות, הגם שהיו מספר אמירות בכיוון.

ז. לאחר הדיון הגישה העותרת בקשה לצירוף מסמכים, שלפיהם ניתנו באמצעות ועדת תביעות של האו"מ, פיצויים לנפגעים ישראלים במלחמת המפרץ הראשונה מ-1991 (בסך מעל 200 מיליון ש"ח), ונטען קל וחומר.

ח. נתבקשה תשובת המדינה, ונאמר בה כי המדובר בנסיבות היסטוריות שונות מאלה שבבסיס העתירה, אשר נושאה מחייב טיפול ייחודי.

ט. בהחלטה מיום 17.2.09 ביקשנו הודעת עדכון תוך שישה חודשים. לאחר הארכות ניתנה ביום 7.1.10 הודעת המדינה, לפיה סיימה ועדת השרים את עבודתה בפברואר 2007 עם סיום כהונתה של הממשלה הקודמת; אך נתקבלה ביום 12.10.09 החלטת ממשלה (מס' 791) בנושא "הקמת מועצה לאומית מייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי". תפקיד המועצה יהא לייעץ לממשלה ולראש הממשלה בדבר השבת זכויות ורכוש יהודי בעולם, לרבות יהודים שעזבו את ארצות ערב כפליטים. המועצה גם תייעץ בדבר קידום שיתוף פעולה בין הגופים הנוגעים להשבת הזכויות – גורמים פנים ממשלתיים, ארגונים יהודיים שונים וקהילות יהודיות, ויהיו בה 17 חברים – מהם שמונה נציגי ציבור ובהם שניים בעלי ידע בתחום זכויותיהם על יהודי ארצות ערב שעזבו כפליטים. באותו מועד, 12.10.09, נתקבלה גם החלטה נוספת (מס' 792), בדבר "רישום ותיעוד זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב...", שלפיה הועבר רישום זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ממשרד המשפטים למשרד לענייני גמלאים. האגף להשבת זכויות נערך לעדכון מערכת הרישום. צוין גם כי הוגשה הצעת חוק פרטית (על-ידי חה"כ נסים זאב) לנושא זה. לא נידרש לפרטי הצעת החוק שכן בהמשך התקבל חוק בנדון. המדינה ביקשה בהודעתה להדגיש את אופיים המדיני של הסעדים

המבוקשים, וציינה כי הנושא מצוי על סדר יומם של גורמי הממשלה והכנסת ועל כן יש מקום לדחות את העתירה.

י. העותרים הגיבו כי פעולת הממשלה נעשית מזה שנים רבות בעצלתיים, וכי העתירה מכוונת לא לנושאים בעלי אופי מדיני אלא לשילומים ופיצויים; כי העותרים כבר הגיעו בחלקם הגדול לגבורות; וכי אין מועד בהחלטת הממשלה למו"מ עם מדינות זרות וגופם בינלאומיים. נטען, כי רכוש יהודי עיראק, הנאמד במעל 6 ביליון דולאר הולאם, והיהודים הפכו אביונים. נתבקש עדכון נמשך של פעולות הממשלה, ומעקב אחר פעולות אופרטיביות, כולל פניה לעיראק. נטען כי הטיפול שונה מאשר נעשה לגבי יהודי אירופה, אם גם בלא השוואה לרקע ולשוואה.

י"א. והנה לאחרונה נתקבל בכנסת החוק לשמירה על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, תש"ע-2010. זאת בעקבות הצעת החוק הפרטית של ח"כ נ' זאב. זה נוסח החוק (ספר החוקים תש"ע 406 מיום 3.3.10):

1. מטרתו של חוק זה לשמור על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן במסגרת משא ומתן להשגת שלום במזרח התיכון.

2. בחוק זה –
 "פליט יהודי יוצא ארצות ערב ואיראן" – מי שמתקיימים בו כל אלה:
 (1) הוא אזרח ישראל, לרבות אם היה תושב ארץ ישראל לפני הקמת המדינה;
 (2) הוא היה תושב אחת מארצות ערב או איראן, ועזב אותה בין היתר בשל רדיפתו בגלל יהדותו והיותו חסר הגנה מפני רדיפה כאמור;
 (3) הוא הותיר בארץ מוצאו רכוש שהיה בבעלותו;
 "רכוש" – מקרקעין, מיטלטלין, כספים, זכויות, וכל רכוש נוסף שקבעה הממשלה בצו.

3. במסגרת משא ומתן להשגת שלום במזרח התיכון, תכלול הממשלה את נושא מתן פיצוי על אובדן רכוש לפליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, לרבות רכוש שהיה בבעלות קהילה יהודית בארצות אלה.

4. ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה."

י"ב. נוכח הודעת הממשלה והחלטותיה וקבלת החוק באנו לכלל מסקנה כי עתירה זו מיצתה עצמה לעת הזאת.

י"ג. אכן דומה כי אין חולק, שלפליטים יהודים מארצות ערב נגרם עוול היסטורי בפגיעה ברכושם; אין זו רק דעת העותרים אלא - כאמור - גם דעת המדינה, ואף ביטא עמדה בינלאומית הנשיא קלינטון בסיומה של ועידת קמפ דייויד ביולי 2000. ועם זאת, המדובר בנושא בעל אופי מדיני בראש וראשונה, הן ובמובהק בהיבט ה"צר" יותר שמבקשים העותרים לעורר, קרי, מו"מ עם ממשלת עיראק, והן בהיבט הרחב יותר, לענייני הסדר בינלאומי לפיצוי הפליטים היהודים מארצות ערב במסגרת תהליך השלום. בפסיקה רחבה שנסקרה בפרשת פולארד השנייה - וראו האסמכתאות דשם - נתחם באופן מצומצם מרווח ההתערבות של בית משפט זה בתחומי מדיניות החוץ. כשלעצמי מקובלת עלי הגישה שנקטה השופטת פרוקצ'יה בפרשת פולארד השנייה, שאינה תומכת ב"אי שפיטות מוסדית" בתחומים אלה, כפי שמצאה ביטוי בפסיקה קודמת (ראו למשל בג"ץ 8666/99 תנועת נאמני הר הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נד(1) 199); השופטת פרוקצ'יה גרסה - והדבר נותר בצריך עיון אצל חברותיה להרכב השופטות נאור וחיות - "כי בית המשפט אינו משולל סמכות להתערב גם בעניין בעל אופי מדיני המובא לפניו, אלא שסמכות זו טעונה שיקול דעת שיפוטי, ומכוח שיקול דעת זה, בית המשפט יימנע דרך כלל מלהתערב בעניינים בעלי אופי מדיני מובהק אלא בנסיבות חריגות ביותר". החלון שפתחה השופטת פרוקצ'יה מקובל עליי כשלעצמי, גם אם הוא צר מטבעו; היא אמנם איזכרה את דברי השופט זמיר בבג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 באשר להתערבות השיפוטית המצומצמת; אך אזכיר גם את דעת המיעוט של השופט טירקל באותו עניין (עמ' 477-475), וראו גם חוות דעתו של המשנה לנשיא לוין (עמ' 474); כן ראו דעות הרוב והמיעוט בבג"ץ 6316/07 אלמגור - ארגון נפגעי טרור נ' ממשלת ישראל (לא פורסם).

י"ד. מובן, כי ככל שההיבט המדיני בו מדובר דומיננטי יותר מתחם התערבות השיפוטית מצומצם יותר, כיון שהמידע ומערך השיקולים מצוי בראש וראשונה בחצרי הממשל. ואולם, לבית המשפט נועד לא אחת תפקיד שיש בו משום מעקב בטרם הכרעה, ועל-ידי כך גם תמרוץ לממשל לעשות מלאכתו (ראו בהקשר שונה בג"ץ 5587/07 עוזיאל נ' מס רכוש וקרן פיצויים (לא פורסם), פסקה ו'). זאת, בשעה שבכף המאזניים מצויות זכויות העותרים שאין חולק על קיומן, גם אם כוחה הישיר של ישראל לגביהן מוגבל. עם זאת אין הדבר זהה לנושא הפיצויים לנפגעי מלחמת המפרץ הראשונה, שלגביו היתה החלטת האו"מ ספציפית ומתוחמת. ואולם, עתירה זו הוגשה ב-2005, טופלה תקופה ארוכה ונעשו, לפחות בהיבט הארגוני והפלמנטרי, צעדים מסוימים, ודומה כאמור כי מיצתה עצמה.

ט"ו. אכן, ניתן להבין לליבם של העותרת ואנשיה, שעל פי הטבע, וכפי שיכולנו לראות גם באולם בית המשפט, אינם צעירים עוד ועניינם לא התקדם כחפצם. ואולם, הנושא מצוי במובהק בידי הממשלה. למשל, בית המשפט לא יוכל לקבוע אימתי ייפתח מ"מ עם ממשלת עיראק, אף ככל שהוא בגדר אפשר; על כך איננו מביעים כמובן דעה, ופשיטא שסוגיה זו, וכן סוגיות המו"מ המדיני הנוגע לפליטים בכלל, היא מורכבת ביותר. אשר לחוק שנתקבל, במו"מ להשגת שלום, גם אם לא הפלסטינאים - למשל - הם ביסודו של דבר הכתובת לעניין הפליטים היהודים, הנה המערכת הבינלאומית העשויה להיות מעורבת בהסדר בעייתם של הפליטים הפלסטינאים, היא אף זו האמורה להידרש גם לבעיית רכושם של הפליטים היהודים יוצאי מדינות ערב ואיראן. מובן כי דרך המלך שבפני העותרים היא להעלות תעצומותיהם ככל הנחוץ בפני הממשלה. התשתית לכך היא אותו חומר שרוכז וירוכז על-ידי גורמי הממשלה האחראים, ויטופל בידי המועצה להשבת זכויות ורכוש יהודי המוקמת על-ידיה. יש לקוות כי הממשלה תפעל לפי האמור בהחלטותיה, ופשיטא שעליה לקיים את החוק שנתקבל. ככל שיהא צורך בדבר, פנויה הדרך לשוב ולהביא את הנושא לביקורת שיפוטית, אך בשלב זה נמחקת העתירה ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מצטרפת למסקנתו של חברי, השופט רובינשטיין, כי העתירה מיצתה עצמה, ודינה להימחק בלא צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ח' מלצר:

הנני סבור כי נוכח הודעה הממשלה והחלטותיה, וקבלת החוק לשמירה על זכויותיהם לפיצוי של פליטים יהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן, התש"ע-2010 – עתירה זו מיצתה את עצמה לעת הזאת.

לפיכך אני מסכים כי ראוי למחוק, בשלב זה, את העתירה, כמוצע על-ידי חברי, השופט א' רובינשטיין, ואולם אני סבור כי ראוי להשאיר את הערות האגב ואת ההצעות שהעלה בחוות דעתו – בצריך עיון.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט א' רובינשטיין.

ניתן היום, כ"א באייר תשי"ע (5.5.10).

שופט

שופט

שופט