

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 5093/06

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט ס' גובראן

המערערת: אגודת מדרשת ארץ ישראל (קדומים) אלון מורה

נגד

המשיבים: 1. מדינת ישראל
2. הממונה על העזרה המשפטית
3. שר המשפטים
4. הרשות הפלשתינית

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
מיום 23.4.06 בת"א 4049/02 שניתן על ידי כב' השופט
ב' אוקון

תאריך הישיבה: י"ז באייר תשס"ח (22.5.08)

בשם המערערת: עו"ד נ' דרשן-לייטנר, עו"ד ר' כוכבי

בשם המשיבים 1-3: עו"ד נ' צמרת

בשם המשיבה 4: עו"ד י' ארנון ועו"ד ק' שמידט

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

1. המערערת הינה עמותה שעסקה ברכישת קרקעות באזור יהודה ושומרון. המערערת ביצעה שלוש עסקאות של רכישת מקרקעין מאדמות כפר המצוי באזור A בשטחי יהודה ושומרון. העסקאות נחתמו על סמך הצהרת מוכתר הכפר בדבר בעלותם של המוכרים באדמות, הצהרות שהתגלו ככוזבות, ולפיכך לא בוצעו העסקאות בסופו של דבר. המערערת תבעה את המוכתר וביקשה, בין היתר, כי הכספים ששילמה עבור האדמות יושבו לה. ביום 27.9.00 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב אשר קיבל את התביעה וחייב את עזבונו של המוכתר, אשר נפטר בינתיים, בסכומים

האמורים. העיזבון לא שילם את הסכומים בהם חויב והמערערת ביקשה להוציא את פסק הדין לפועל.

2. ההוצאה לפועל באזור A מצויה כיום תחת ההסדרה של הסכם הביניים שנחתם בין ישראל לבין הרשות הפלשתינית ביום 28.9.95. בנספח המשפטי להסכם נקבע כי ישראל והמועצה הפלשתינית יאכפו פסקי דין שניתנו על ידי גופים שיפוטניים של כל אחד מן הצדדים כאילו ניתנו על ידי גופים שיפוטניים שלהן. המערערת טוענת שבפועל הרשות הפלשתינית אינה אוכפת פסקי דין שניתנו בישראל. לפיכך הגישה המערערת תביעה לבית המשפט המחוזי בירושלים נגד מדינת ישראל, הממונה על העזרה המשפטית ושר המשפטים, וכן נגד הרשות הפלשתינית, בה דרשה מגורמים אלו לשפותה בגין הנזקים שנגרמו לה.

המשיבה 4 (להלן: המשיבה או הרשות) הגישה בקשה למחיקת התביעה על הסף. בית המשפט המחוזי (כב' השופט ב' אוקון) נענה ביום 23.4.06 לבקשה ודחה את התובענה על הסף. מכאן הערעור שבפנינו.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

3. בית המשפט קבע כי הסכם הביניים שינה את מעמדה של הרשות הפלשתינית בדין הישראלי, וזאת מעצם ההכרה בסמכותה בחלקים מתוך השטחים המוחזקים. למעשה, קבע בית המשפט, רכשה הרשות הפלשתינית מעמד של גוף מעין ריבוני השולט בפועל על חלק ארץ מדיני, והיא עונה על עיקרי הדרישות המרכיבות מדינה – ובהן טריטוריה, אוכלוסיה וממשלה. על אף שהרשות אינה מוכרת על ידי מרבית מדינות העולם כמדינה, סבר בית המשפט כי שאלת ההכרה היא בעלת משמעות דקלרטיבית בעיקרה. המשמעות היא, על-פי בית המשפט, כי יחול על הרשות הכלל הנוהג במשפט הבינלאומי המנהגי לפיו "אין כפייה בין שווים", דהיינו מדינה ריבונית אחת איננה שולטת על גוף ריבוני אחר ואיננה שופטת אותו.

בית המשפט קבע כי אינה קיימת עילת תביעה בעקבות השינוי בדין שהתחולל לאחר החתימה על הסכם הביניים ובעקבות חקיקת חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ו-1996 (להלן: חוקי היישום), שכן פעולות חקיקה הנעשות בישראל אינן מצמיחות כשלעצמן עילת תביעה. כמו כן נקבע כי אין לומר כי חוקי היישום פוגעים בזכויות יסוד שיש למערערת, שכן מי שמבצע עסקאות מקרקעין באזור הנתון לשליטת

הממשל הצבאי, אשר מעמדם המשפטי טרם הוסדר סופית, לוקח על עצמו סיכון מלכתחילה.

באשר לרשות הפלשתינית נקבע כי העובדה שנקבע שיש לה חסינות מהיותה מעין ריבון, אינה חוסמת תביעות נגדה בישראל אלא אם כן מדובר בעניין בו פעלה הרשות כריבון. בית המשפט קבע כי הוצאה לפועל של פסק דין היא תחום מובהק של פעולה ריבונית הנבדלת מפעולה במישור הפרטי. לפיכך לא ניתן לתבוע את הרשות על יסוד זה. בית המשפט ציין כי אפילו יניח כי ניתן לפתוח בהליך זה, הרי שלא ניתן לטעון שהרשות התרשלה כלפי המערערת, כאשר עמדה על יישום כללי ריבונית המונעים הוצאה לפועל ב"חיוג ישיר". באשר לעילת הפרת חובה חקוקה, הרי שהחוקים שנחקקו בישראל לצורך יישום הסכם הביניים אינם מחילים חובות על הרשות ולכן אין עילה זו יכולה להישמע. עילה נוספת שהועלתה על ידי המערערת, שעניינה בבחינת הסכם הביניים כחווה לטובת צד שלישי, נדחתה אף היא על ידי בית המשפט בטענה כי אין לראות בהסכם משום חווה לטובת תושבי ישראל. טענותיה של המערערת כנגד מדינת ישראל ובעלי תפקידים בה נדחו אף הן.

טענות המערערת

4. ראשית יצוין כי עובר לדיון בעניין זה הגישה המערערת בקשה בהסכמה למחיקת הערעור נגד משיבים 1-3 ללא צו להוצאות. לבקשה זו ראינו לנכון להיענות. לפיכך נותר לדון בערעור המופנה נגד הרשות הפלשתינית.

5. המערערת מציינת כי לאחר מתן פסק הדין בעניין זה, ניתן פסק דינו של בית משפט זה ברע"א 4060/03 הרשות הפלשתינית נ' דיין (לא פורסם, 17.7.07) (להלן: עניין דיין), אשר איחד מספר תביעות נזיקין נגד הרשות הפלשתינית שהעלו שאלות משותפות. לטענת המערערת, בעניין דיין אימץ בית משפט זה את דעת שופטי הרוב של בית המשפט המחוזי, לפיה תחולת החסינות הריבונית העקרונית לגבי הרשות הפלשתינית תוכרע בכל מקרה ומקרה על פי תעודת שר חוץ שתוגש לבית המשפט הדן בעניין. לפיכך סבורה המערערת כי דין פסק דינו של בית משפט קמא להתבטל ויש להחזיר את הדיון לבחינת העניין בהתאם להלכת דיין. לטענתה, אף המשיבה טענה בעניין אחר כי נפסק על ידי בית משפט זה כי תעודת שר חוץ בכל עניין ועניין היא שתכריע בשאלת החסינות. המערערת מוסיפה וטוענת כי הכרעתו של בית המשפט המחוזי בעניין דיין יוצרת השתק פלוגתא אף לטובת המערערת, ולפיכך לא היה רשאי בית המשפט המחוזי לדון בסוגיה זו שנית. כן היא טוענת כי בית המשפט דן בסוגיה

בחוסר סמכות, שכן הטענה כלל לא הועלתה על ידי המשיבה, וכאשר הדיון בסוגיה זו נמסר להרכב שדן בעניין דין אשר איחד 15 תביעות שהעלו את אותה סוגיה.

אף לגופו של עניין טוענת המערערת כי למשיבה אין חסינות ריבונית, ותומכת טענתה זו בהצעת חוק חסינות מדינות זרות, התשס"ו-2006 ובכללי המשפט הבינלאומי. לטענתה, תהליך ההתנתקות לא שינה את מצבה של הרשות לעניין זה. לחלופין טוענת המערערת כי אף אם יקבע כי לרשות ישנה חסינות ריבונית הרי שאין להכיר בחסינותה כנגד תביעות נזיקין. המערערת מציינת כי בית המשפט המחוזי לא דן בעילת התביעה המרכזית שהעלתה נגד הרשות, שעניינה סירוב המשיבה לאכוף את פסק הדין נשוא ההליך. כן היא טוענת כנגד קביעותיו של בית משפט קמא בעניין שאר עילות התביעה.

טענות המשיבים

6. המשיבה טוענת מנגד כי פסק דינו של בית משפט זה בעניין דין כלל לא הכריע בסוגיית החסינות הריבונית של הרשות אלא קבע כי הדרך פתוחה בפני הנתבעים להשמיע את מכלול טיעוניהם בפני הערכאות המבררות. לטענתה, פסק דינו של בית המשפט המחוזי ניתן בסמכות ואין מקום לקבוע כי פסק דינו של בית משפט באותה ערכאה בעניין אחר גובר על פסק דין זה. כן היא טוענת כי ההכרעה בסוגיית החסינות ניתנה לצורך הכרעה בשאלות שעלו בכתב התביעה המקורי וכן מכוח סמכותו הטבועה של בית המשפט. המשיבה דוחה את טענת המערערת בדבר קיומו של השתק פלוגתא.

אף לגופו של עניין טוענת המשיבה כי חלה עליה חסינות ריבון זר. טענה זו היא מבססת על דו"ח הועדה הציבורית להכנת חוק חסינות מדינות זרות (משרד המשפטים, משרד החוץ, 2005). כן היא טוענת כי המעשים בגינם מתבקשת קביעת אחריותה של הרשות בתביעתה של המערערת הינם מעשים בעלי אופי מדיני ושלטוני מובהק ולפיכך מוקנית להם חסינות מפני תביעות בהליכים אזרחיים המתנהלים בפני ערכאות משפטיות של מדינה זרה. מכל מקום, טוענת המשיבה, כי בית המשפט הוציא מלפניו פסק דין סופי הדוחה את עילות התביעה של המערערת, ולפיכך ממילא אין מקום להחזיר אליו את הדיון בשאלת החסינות. לעניין עילות התביעה שהועלו נגדה טוענת הרשות כי הסכמי הביניים לא אומצו בחקיקה פנימית של המחוקק הישראלי, ולפיכך הם אינם מקימים עילות תביעה בגין הפרתם כנגד המערערת, ומכל מקום הם אינם מקימים עילת תביעה למי שאינו צד להם. המשיבה אף דוחה את טענת המערערת בדבר היותם של ההסכמים הסכמים לטובת צד שלישי, וטוענת כי אף חוקי היישום

אינם מעניקים עילות תביעה למערערת. אף העילה של הפרת חובה חקוקה אינה מתקיימת כלפי המשיבה לטענתה, שכן חוק היישום מחילים חובות רק על מדינת ישראל וגופיה ולא על הרשות.

7. מאחר שהערעור כנגד המשיבים 1-3 נמחק בהסכמת הצדדים, כאמור, לא אביא את טענותיהם בערעור, מלבד התייחסותם לבקשת המערערת לבטל את פסק הדין של בית משפט קמא לאור ההלכה שנפסקה בעניין דין. המשיבים 1-3 טוענים כי יש להיענות לבקשה זו ככל שהיא נוגעת לדיון בעניינה של הרשות. לטענתם, בנסיבות בהן המערערת היתה אף משיבה בעניין דין, הושאר על כנו פסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין בחינת הסוגיה באמצעות תעודת שר חוץ, וכאשר לא נשמעה בפני בית משפט קמא עמדת המדינה ועמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה, יש מקום לבטל את פסק הדין ולברר את סוגיית החסינות בהתאם לדרך שהותוותה על ידי בית המשפט המחוזי בעניין דין.

דין

8. אומר כבר כעת כי לטעמי צודקת המערערת כי יש לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי בעניין דן ולהחזיר את הדיון לבית משפט קמא. למסקנה זו הגעתי על סמך ההליכים שהתנהלו בעניין דין. לצורך הבהרת העניין אסקור בקצרה את ההליכים שהתנהלו באותו עניין, ככל שהם נוגעים לעניין שבפנינו, ואת ההליכים שהתנהלו בתיק דן, ואבהיר כיצד יש בהם לטעמי להוביל למסקנה כי יש לבטל את פסק הדין. לבסוף אתייחס לטענת המשיבה לפיה ממילא נדחו עילות התביעה שהועלו על ידי המערערת בפסק דינו של בית המשפט המחוזי.

ההליכים בתיק דן ובעניין דין

9. תביעת המערערת בעניין דן הוגשה ביום 10.2.02 לבית המשפט המחוזי בירושלים. ביום 11.2.02 ניתנה החלטתו של נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, כב' השופט (בדימ') ו' זיילר, לפיה אוחדו תביעות תלויות ועומדות בבית המשפט אשר הוגשו כנגד הרשות הפלשתינית, בין בעצמה ובין עם אחרים, ואשר מעוררות שאלות משותפות. הדיון המאוחד נקבע להתברר בפני הרכב תלתא (כב' השופטים מ' גל, מ' דרורי, מ' מזרחי) ונקבעו חמש סוגיות שצריכות להתברר בפניו. הסוגיה הרלבנטית לענייננו הינה הסוגיה הראשונה שהוגדרה כך: חסינות הרשות מפני שיפוט פנימי של הרשויות השיפוטיות של מדינת ישראל. ביום 17.7.02 ניתנה החלטת בית המשפט

המחוזי (כב' השופט מ' גל), בעקבות הודעה מוסכמת שהוגשה על ידי הצדדים בתיק זה, כי התיק יצורף לדיון המאוחד כאמור.

10. ביום 30.3.03 ניתנה החלטתו של בית המשפט המחוזי במסגרת הדיון המאוחד, אשר קבעה, בדעת רוב (השופטים גל ומזרחי), כי "סוגית חסינותה של הרש"פ מפני שיפוט פנימי במדינת ישראל נתונה להכרעה בהתאם לתעודת שר חוץ, שתקבע את מידת ההכרה של המדינה ברש"פ. חסינות זו היא דיונית ועל-כן המועד הרלוונטי להתייחסות הנו זמן ניהול ההליכים". יוער כי דעת המיעוט (השופט דרורי) סברה ש"הרשות הפלסטינאית – על פי מצבה המשפטית כיום – איננה חסינה בפני שיפוט פנימי של בתי המשפט במדינת ישראל, וזאת ללא צורך בתעודה (כך במקור – ע.א.) שר החוץ, שכן זה הדין".

11. ביום 3.4.03 ניתנה החלטת כב' השופטת מ' נאור, סגנית נשיא לעניינים מנהליים (כתוארה אז), בעניין שבפנינו, לפיה "נראה, לכאורה, כי על פי האמור בהחלטת הרוב, יש לפעול לקבלת תעודת שר החוץ, כאמור בסעיף 23(א) לחוות דעתם של כב' השופטים מ' גל ומ' מזרחי". עם זאת התבקשה התייחסות הצדדים לסוגיה. בעקבות החלטה זו הודיעה המערערת כי היא אינה מתכוונת לערער על החלטת ההרכב בתיקים המאוחדים, וכי תפעל לקבלת תעודת שר החוץ. מנגד הודיעה המשיבה כי על החלטת ההרכב בתיקים המאוחדים הוגש ערעור לבית המשפט העליון, ולפיכך ביקשה המשיבה לעכב את ההליכים בתיק דנן עד לקבלת ההכרעה בערעור. בעקבות הודעה זו הורה בית המשפט המחוזי כי לא יקבע דיון בתיק בינתיים וכי באי כוח הצדדים יעדכנו עם קבלת החלטה בערעור. בהמשך עדכנה המשיבה כי ביום 14.1.04 ניתנה רשות ערעור בבית המשפט העליון בעניין התיקים המאוחדים, וביקשה כי עיכוב ההליכים בתיק דנן יותר על כנו עד להכרעה סופית בבית המשפט העליון. ביום 26.1.06 ניתנה החלטת נשיאת בית המשפט המחוזי בירושלים, כב' השופטת מ' ארד, לפיה יאוחד הדיון במספר תיקים התלויים ועומדים בבית המשפט וכרוכות בהן שאלות דומות, ובהם התיק דנן, והם יידונו בפני כב' השופט אוקון. בעקבות בקשת המשיבה לסילוק התביעה על הסף, ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי, נשוא הערעור שבפנינו, ביום 23.4.06, אשר נענה לבקשה.

12. ביום 17.7.07 ניתן פסק דינו של בית משפט זה (המשנה לנשיאה ריבלין והשופטים חיות וברלינר) בבקשת רשות הערעור שהגישה המשיבה על החלטת ההרכב בתיקים המאוחדים (עניין דיון). בשל חשיבות הדברים לענייננו אביא את הדברים הרלבנטיים כלשונם:

"בכל הנוגע לשאלה א - היא שאלת חסינותה של הרשות הפלסטינית מפני הליכים משפטיים אזרחיים בבתי המשפט בישראל - הופנתה בקשת רשות הערעור, מלכתחילה, רק לנושא אחד והוא, קיומו או היעדרו של אופי שלטוני דומיננטי בפעולות הרשות נשוא התביעות השונות..."

איננו רואים לקבוע מסמרות בשאלה זו, שעניינה היקף החסינות. בית המשפט המחוזי לא הכריע בדבר ועמדו הובאה, כאמור, מעבר לצריך ובאמרת אגב. כפי שציין בית המשפט המחוזי, לא בהכרח הדין בנושא זה זהה לגבי כל התביעות. זאת ועוד, בטרם הכרעה לגבי היקף החסינות, קיימת שאלה מקדמית והיא אם הרשות הפלסטינית זכאית, באופן עקרוני, לחסינות הריבון הזר. לגבי שאלה זו הותירה דעת הרוב את ההכרעה לבית המשפט שידון בכל תביעה ותביעה, בהתאם לתעודת שר חוץ שתוגש לו; זאת, מתוך תפיסה כי שאלת ההכרה במעמדה של הרשות הפלסטינית, לצורך החסינות, היא שאלה עובדתית-מדינית, שאת התשובה לה צריכה ליתן הרשות המבצעת במדינת ישראל, ולא בתי המשפט (בעניין זה חלק השופט דרורי על הרוב, ופסק כי אין צורך בתעודת שר חוץ, כי על בית המשפט להכריע בשאלה המשפטית הנוגעת לקיומה או להיעדרה של חסינות ריבון זר, וכי הרשות הפלסטינית אינה זכאית לחסינות כזו). היועץ המשפטי לממשלה, בתשובתו היום, תומך בעמדתם של שופטי הרוב לגבי הצורך בתעודת שר חוץ, ומטעים כי הרשות הפלסטינית אינה מקיימת את התנאים הקבועים בכללי המשפט הבינלאומי בכל הנוגע להגדרתה של מדינה. אולם יש להדגיש כי המבקשים עצמם לא העלו כל טענה או השגה בנושא זה. הן בבקשת רשות הערעור, הן בטיעונים המשלימים מיום 16.11.04 הם הבהירו, חזור והבהר, כי הם ממקדים את ערעורם אך ורק לשאלת האופי השלטוני של הפעילות, המשליך על היקף החסינות. כלומר, עמדתו של בית המשפט המחוזי בכל הנוגע לעצם קיומה של חסינות לרשות הפלסטינית, ולצורך בהקשר זה בתעודת שר חוץ (המבטאת את עמדתה של הרשות המבצעת במדינת הפורום), לא הונחה לפנינו לצורך ערעור, וכפי שנקבע בהחלטת בית המשפט קמא, השאלה עתידה להתברר במועד הרלבנטי לכך, לאמור: זמן ניהול ההליכים."

13. דהיינו, בעניין ד"ר ישנה החלטה חלוטה באשר לדרך בה תיבדק שאלת חסינותה של הרשות בכל אחד מהתיקים שנידונו באותו עניין. בית המשפט המחוזי באותו עניין קבע בדעת רוב כי יש לפעול בכל תיק להוצאת תעודת שר חוץ שבהתאם לה יקבע בית המשפט הדין בעניין האם קיימת חסינות ריבונית לרשות הנתבעת. על קביעה זו לא השיגה המשיבה בפני בית משפט זה, ולפיכך היא נותרת על כנה. מאחר שהעניין דנן היה אחד מהתיקים המאוחדים שלגביהם ניתנה ההחלטה בעניין ד"ר,

והצדדים בעניין זה היו גם צדדים לאותה החלטה, הרי שהחלטת בית המשפט המחוזי בעניין דין מחייבת אותם. משכך, לא היה מקום לדיון בשאלת חסינות הריבונות של הרשות במקרה שבפנינו שלא בהתאם לקבוע בהחלטתו של הרכב השופטים בעניין דין. המסקנה היא כי יש לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ולהחזיר אליו את הדיון לצורך בחינת סוגיית חסינותה של הרשות בהתאם לתעודת שר חוץ שתוגש לו, וכפי שנקבע בעניין דין. לאחר בחינת שאלה מקדמית זו, ובהתאם להחלטה בה, יראה בית המשפט אם יש צורך להמשיך ולדון בשאלת היקף החסינות ובשאלות מקדמיות אחרות.

14. אתיחס עוד לטענת המשיבה לפיה ממילא נדחו עילות התביעה שהעלתה המערערת על ידי בית המשפט המחוזי, ולפיכך אף אם תתקבל עמדת המערערת בסוגיית החסינות, הרי שאין מקום לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי ולהחזיר את העניין אליו. אין לקבל טענה זו. מקריאת פסק דינו של בית המשפט המחוזי עולה כי לא נידונה עילת התביעה שהעלתה המערערת בכתב תביעתה כנגד המשיבה שעניינה ברשלנותה של המשיבה המתבטאת בכך שהיא אינה עושה דבר על מנת לקיים את התחייבויותיה לאכוף פסקי דין ישראלים בשטחים שהועברו לסמכותה ובכך למנוע את הנזקים שנגרמו למערערת ולשכמותה. מכל מקום, משמתבטל פסק דינו של בית המשפט המחוזי על ידנו, יבחנו עילות התביעה שהעלתה המערערת בכתב תביעתה אם ולאחר שתעבור את משוכות הסוגיות המקדמיות.

15. אשר על כן אציע לחברי לבטל את פסק דינו של בית משפט קמא, להחזיר אליו את הדיון בסוגיות המקדמיות שמעורר עניין זה, בהתאם לקביעותיו של בית המשפט המחוזי בעניין דין, ולהמשיך בדיון בתביעה בהתאם למסקנותיו בשאלות המקדמיות.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, ה' באב תשס"ח (6.8.08).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה