

טיוטת חוק ההתיישנות (מלחמת חרבות ברזל), התשפ"ד-2024 – הסמכת ועדת

השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק ההתיישנות (מלחמת חרבות ברזל) התשפ"ד-2024, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

החל מיום 7.10.23 ישראל נתונה במלחמה מול החמאס, בעקבות פעולות האיבה שפרצו באותו יום, במהלכן נרצחו 1,400 איש, נפצעו למעלה מ-5,000, ונחטפו כ-240 אנשים. נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). עוד באותו יום, שר הביטחון הרחיב את הכרזתו על מצב מיוחד בעורף לשטח המדינה כולה. ההכרזה הוארכה על ידי הממשלה ואושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כמו כן, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023).

לפעולות האיבה, ולהכרזה על מצב החירום היו השלכות על כלל המשק: למעלה מ-360,000 איש גויסו למילואים וכ-200,000 איש נוספים פונו מבתיהם בשל הלחימה. בין שאר ההשלכות המשפטיות האזרחיות של האירועים, התעוררה גם שאלת השפעת מצב החירום והלחימה על התיישנות תביעות אזרחיות לפי חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – "חוק ההתיישנות" או "החוק").

כידוע, תקופת ההתיישנות לפי החוק בתביעות שאינן במקרקעין היא שבע שנים מיום היווצרות עילת התביעה, כאמור בסעיפים 5 ו-6 לחוק. מירוך ההתיישנות לפי חוק ההתיישנות נפסק בהגשת תובענה לבית המשפט והחשש הוא כי מצב החירום והלחימה ימנע מחלקים ניכרים של הציבור לעשות כן, כך שמרוץ ההתיישנות של תביעתם יימשך והתביעה עלולה להתיישן.

השאלה התעוררה הן ביחס לעילות תביעה קיימות, שעלולות להתיישן במשך תקופת החירום. עם זאת, שאלת ההתיישנות קיימת גם ביחס לעילות תביעה קיימות הרחוקות מלהתיישן בזמן הקרוב, ועדיין קיימת לגביהן שאלה, האם יש להביא בחשבון מירוך ההתיישנות את תקופת החירום. לפי חוק ההתיישנות, אם קיימת מניעה במהלך מירוך ההתיישנות היא מביאה להשעייתו, גם אם המרוץ רחוק מלהסתיים (וראו סעיפים 15-11 לחוק).

יצוין, כי שאלת התיישנות התביעות מתחדדת דווקא כשמדובר בתביעות של בגירים, להבדיל מקטינים שלהם קיימת עילת השעיה ממושכת בחוק ההתיישנות הקיים (סעיף 10 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958) ובעילות תביעה שעברו בירושה וכעת על הורשים להחליט האם להגיש תובענה בגין - ואפשר שיותר להם פרק זמן קצר לעשות כן, גם בהתחשב בהארכה של מירוך ההתיישנות שמעניק להם סעיף 18 לחוק.

יתר על כן, קשה לצפות ממי שפונו מבתיהם עקב הלחימה לעסוק בפתיחת הליכים משפטיים אזרחיים בתקופה זו, כשעליהם להתמודד עם הקשיים הכרוכים בכך. הדבר חמור במיוחד ביחס לבני משפחותיהם של נרצחים, ונופלים בפעולות האיבה והמלחמה, בנסיבות הקשות שנוצרו, לעסוק בפתיחת הליכים משפטיים בתקופה זו, או ממי שהוכרו כנפגעי איבה או נכי צה"ל עקב האירועים והם מתמודדים עם השלכות פגיעתם כשהמדינה שרויה במצב חירום ומלחמה. הקושי רב מאוד גם כשמדובר במשפחות החטופים, בין שנפגעו בעצמם או פונו מבתיהם ובין אם לאו. באשר לחטופים עצמם, סעיף 14 לחוק משעה את מירוך ההתיישנות של תובע שנמצא מחוץ לישראל בנסיבות שבהן לא יכול היה להגיש תובענה למשך התקופה, אך ספק אם די בכך בנסיבות העניין.

קושי בפתיחת הליכים משפטיים בעיצומו של מצב חירום ושל מלחמה קיים גם ביחס למי שגויסו בצו 8 למילואים, לשוטרים, לסוהרים ששומרים על אסירים בטחוניים ולכבאים ולבני משפחותיהם, אך גם ביחס לציבור הכללי, שמתמודד עם קשיי פרנסה וסגירה מלאה או חלקית של מערכת החינוך ועם קשיים נוספים הנובעים מן המצב ואינו פנוי לדאוג לעניינים אלה.

סעיף 17 לחוק ההתיישנות, אשר מאריך את תקופת ההתיישנות של מי שמנוע מהגשת תביעה שעומדת להתיישן בשל סגירת בית משפט, אינו חל משום שבתי המשפט אינם נסגרים בעת הכרות מצב החירום ולכאורה, מבחינה טכנית, ניתן להגיש תובענות לבתי המשפט באופן מקוון. הבעיה אינה בעיה של חוסר יכולת טכנית להגיש תביעה, אלא חוסר יכולת לעסוק בהגשת תובענות אזרחיות בתקופת חירום ומלחמה.

החוק המוצע נועד לתת מענה לסיכון של התיישנות התביעות שאינן במקרקעין, שם תקופות ההתיישנות ארוכות מאוד ממילא, כאמור בסעיף 25(2) לחוק, באמצעות מהלך כפול: האחד, יצירת עילת הארכה, בשל מצב החירום, לפיה ככל שנבצר מתובע להגיש תביעה בשנה האחרונה של תקופת ההתיישנות בשל פעולות האיבה או פעולות המלחמה לא תתיישן תביעתו לפני שעברה שנה מיום תחילתו של התיקון. נמנה התובע על קבוצה מיוחדת של תובעים – חטופים ונעדרים ובני משפחותיהם, מפונים ובני משפחותיהם, נפגעי האיבה ומשפחותיהם, בני משפחה של נרצחים בפעולות האיבה, ואנשי כוחות הביטחון השונים ובני משפחותיהם, תושעה תביעתם לתקופה של עד שמונה עשר חודשים, בכל מקרה, מיום תחילתו של התיקון.

עוד מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק ההתיישנות הקיים, כך שבכל מקרה, עם תום תקופת עילת ההשעיה עבור תובע שנמנה עם האוכלוסיות המיוחדות, לא תפחת תקופת ההתיישנות שתעמוד לתובע שתביעתו הושעתה כאמור על שנה. כן מוצע לאפשר החיאה של תביעות שהתיישנו בתקופה שבין ה 7 לאוקטובר 2023 עד לחקיקת החוק (באופן אוטומטי עבור מי שמתייחסים לקבוצה המיוחדת האמורה לעיל ובהחלטת בית המשפט עבור כלל הציבור, אם נמצא שהאירועים שהתרחשו בתקופה זו אכן מנעו את הגשת התובענה).

השינוי המוצע לא יחול על מספר חיקוקים שבהם קבועות תקופות התיישנות קצרות מזו הקבועה בחוק ההתיישנות, אם בשל העובדה שמדובר בהתיישנות מהותית, או שנקבעה באמנות בינלאומיות, או בשל כך שהחלת השינוי אינה תואמת את תכלית החיקוקים שבהן נקבעו. השינוי כן יחול על תקופת התיישנות מוסכמת קצרה מזו הקבועה בחוק ההתיישנות, ועל תביעתו של אדם הרשאי להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית.

תזכיר החוק בעניין זה פורסם להערות הציבור ביום 07.12.2023 למשך 14 ימים וזאת עד ליום 21.12.2023.

הערות הציבור הביאו לשני שינויים מרכזיים: האחד, במקום יצירת עילת השעיה גם עבור כלל הציבור הוחלט על עילת הארכה, כאמור, והשני, על אי החלת השינוי על מספר חיקוקים שבהם קבועה תקופת התיישנות קצרה מן הקבוע בחוק ההתיישנות כאמור לעיל.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה / תקציב

אין

השפעת המצבה על כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ההחלטה היא על דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי).
חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד המשפטים מצורפת להצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: חק"מ

מגיש: שר המשפטים

כ"ג בטבת התשפ"ד
04 בינואר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק ההתיישנות (תיקון מס' 8- הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, וקיצור תקופות ההנחה בהתאם לתקנון עבודת הכנסת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לאור מצב החירום וההשלכות על כלל המשק התעוררה, בין היתר, שאלת השפעת המצב על התיישנות תביעות אזרחיות לפי חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – "חוק ההתיישנות" או "החוק"). על כן מוצע בחוק לתת מענה לסיכון של התיישנות התביעות שאינן במקרקעין, שם תקופות ההתיישנות ארוכות מאוד באמצעות מהלך כפול: האחד, יצירת עילת הארכה, בשל מצב החירום, לפיה ככל שנבצר מתובע להגיש תביעה בשנה האחרונה של תקופת ההתיישנות בשל פעולות האיבה או פעולות המלחמה לא תתיישן תביעתו לפני שעברה שנה מיום תחילתו של התיקון. השני, אם נמנה התובע על קבוצה מיוחדת של תובעים – חטופים ונעדרים ובני משפחותיהם, מפונים ובני משפחותיהם, נפגעי האיבה ומשפחותיהם, בני משפחה של נרצחים בפעולות האיבה, ואנשי כוחות הביטחון השונים ובני משפחותיהם, תושעה תקופת ההתיישנות של תביעתם לתקופה של עד שמונה עשר חודשים, בכל מקרה, מיום תחילתו של התיקון.

עוד מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק ההתיישנות הקיים, כך שבכל מקרה, עם תום תקופת ההשעיה לתובע שנמנה עם האוכלוסיות המיוחדות, לא תפחת תקופת ההתיישנות שתעמוד לתובע שתקופת ההתיישנות של תביעתו הושעתה כאמור משנה. כן מוצע לאפשר החיאה של תביעות שהתיישנו בתקופה שבין ה' 7 לאוקטובר 2023 עד לחקיקת החוק (באופן אוטומטי עבור מי שמתייחסים לקבוצה המיוחדת האמורה לעיל ובהחלטת בית המשפט עבור כלל הציבור, אם נמצא שהאירועים שהתרחשו בתקופה זו אכן מנעו את הגשת התובענה).

השינוי המוצע לא יחול על מספר חיקוקים שבהם קבועות תקופות התיישנות קצרות מזו הקבועה בחוק ההתיישנות, אם בשל העובדה שמדובר בהתיישנות מהותית, או שנקבעה באמנות בינלאומיות, או בשל כך שהחלת השינוי אינה תואמת את תכלית החיקוקים שבהן נקבעו. השינוי כן יחול על תקופת התיישנות מוסכמת קצרה מזו הקבועה בחוק ההתיישנות, ועל תביעתו של אדם הרשאי להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהצעה להחלטת הממשלה מבוקש כי יקוצרו זמני ההנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת וזמני ההנחה של הקריאה השנייה והשלישית – הקיצורים מבוקשים בשל הדחיפות שבהשלמת הליך החקיקה, כך שיימשך מרוץ ההתיישנות ותביעתם של חלקים ניכרים של הציבור לא תתיישן. וכן תתאפשר החיאה של תביעות שהתיישנו בתקופה שבין ה' 7 לאוקטובר 2023 עד לחקיקת החוק.

החלה רטרואקטיבית של החוק על קבוצות מסוימות הנכנסות בגדרי סעיף 15א (2)(3) לחוק – ההצדקה לכך היא בייחוד עבור מי שנמנה על הקבוצה המיוחדת של תובעים כקבוע בהצעה.

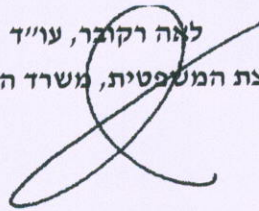
עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

לאה רקובר, עו"ד
היועצת המשפטית, משרד המשפטים



כ"טבת/תשפ"ד

01/01/2024

טיוטת חוק

1. שם החוק המוצע

חוק ההתיישנות (מלחמת חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

2. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

החל מיום 7.10.23 ישראל נתונה במלחמה מול החמאס, בעקבות פעולות האיבה שפרצו באותו יום, במהלכן נרצחו 1,400 איש, נפצעו למעלה מ-5,000, ונחטפו כ-240 אנשים. נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 80-0 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(גב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). עוד באותו יום, שר הביטחון הרחיב את הכרזתו על מצב מיוחד בעורף לשטח המדינה כולה. ההכרזה הוארכה על ידי הממשלה ואושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כמו כן, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023).

לפעולות האיבה, ולהכרזה על מצב החירום היו השלכות על כלל המשק: למעלה מ-360,000 איש גויסו למילואים וכ-200,000 איש נוספים פונו מבתיהם בשל הלחימה. בין שאר ההשלכות המשפטיות האזרחיות של האירועים, התעוררה גם שאלת השפעת מצב החירום והלחימה על התיישנות תביעות אזרחיות לפי חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – "חוק ההתיישנות" או "החוק").

כידוע, תקופת ההתיישנות לפי החוק בתביעות שאינן במקרקעין היא שבע שנים מיום היווצרות עילת התביעה, כאמור בסעיפים 5 ו-6 לחוק. מירוך ההתיישנות לפי חוק ההתיישנות נפסק בהגשת תובענה לבית המשפט והחשש הוא כי מצב החירום והלחימה ימנע מחלקים ניכרים של הציבור לעשות כן, כך שמרוץ ההתיישנות של תביעתם יימשך והתביעה עלולה להתיישן.

השאלה התעוררה הן ביחס לעילות תביעה קיימות, שעלולות להתיישן במשך תקופת החירום. עם זאת, שאלת ההתיישנות קיימת גם ביחס לעילות תביעה קיימות הרחוקות מלהתיישן בזמן הקרוב, ועדיין קיימת לגביהן שאלה, האם יש להביא בחשבון מירוך ההתיישנות את תקופת החירום. לפי חוק ההתיישנות, אם קיימת מניעה במהלך מירוך ההתיישנות היא מביאה להשעייתו, גם אם המרוץ רחוק מלהסתיים (וראו סעיפים 15-11 לחוק).

יצוין, כי שאלת ההתיישנות התביעות מתחדדת דווקא כשמדובר בתביעות של בגירים, להבדיל מקטינים שלהם קיימת עילת השעיה ממושכת בחוק ההתיישנות הקיים (סעיף 10 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958) ובעילות תביעה שעברו בירושה וכעת על היורשים להחליט האם להגיש תובענה בגין - ואפשר שנותר להם פרק זמן קצר לעשות כן, גם בהתחשב בהארכה של מירוך ההתיישנות שמעניק להם סעיף 18 לחוק.

יתר על כן, קשה לצפות ממי שפונו מבתיהם עקב הלחימה לעסוק בפתיחת הליכים משפטיים אזרחיים בתקופה זו, כשעליהם להתמודד עם הקשיים הכרוכים בכך. הדבר חמור במיוחד ביחס לבני משפחותיהם של נרצחים, ונופלים בפעולות האיבה והמלחמה, בנסיבות הקשות שנוצרו, לעסוק בפתיחת הליכים משפטיים בתקופה זו, או ממי שהוכרו כנפגעי איבה או נכי צה"ל עקב האירועים והם מתמודדים עם השלכות פגיעתם כשהמדינה שרויה במצב חירום ומלחמה. הקושי רב מאוד גם כשמדובר במשפחות החטופים, בין שנפגעו בעצמם או פונו מבתיהם ובין אם לאו. באשר לחטופים עצמם, סעיף 14 לחוק משעה את מירוך ההתיישנות של תובע שנומצא מחוץ לישראל בנסיבות שבהן לא יכול היה להגיש תובענה למשך התקופה, אך ספק אם די בכך בנסיבות העניין.

קושי בפתיחת הליכים משפטיים בעיצומו של מצב חירום ושל מלחמה קיים גם ביחס למי שגויסו בצו 8 למילואים, לשוטרים, לסוהרים ששומרים על אסירים בטחוניים ולכבאים ולבני משפחותיהם, אך גם ביחס לציבור הכללי, שמתמודד עם קשיי פרנסה וסגירה מלאה או חלקית של מערכת החינוך ועם קשיים נוספים הנובעים מן המצב ואינו פנוי לדאוג לעניינים אלה.

סעיף 17 לחוק ההתיישנות, אשר מאריך את תקופת ההתיישנות של מי שמנוע מהגשת תביעה שעומדת להתיישן בשל סגירת בית משפט, אינו חל משום שבתי המשפט אינם נסגרים בעת הכרזת מצב החירום ולכאורה, מבחינה טכנית, ניתן להגיש תובענות לבתי המשפט באופן מקוון. הבעיה אינה בעיה של חוסר יכולת טכנית להגיש תביעה, אלא חוסר יכולת לעסוק בהגשת תובענות אזרחיות בתקופת חירום ומלחמה.

החוק המוצע נועד לתת מענה לסיכון של התיישנות התביעות שאינן במקרקעין, כאמור, שם תקופות ההתיישנות ארוכות מאוד ממילא, כאמור בסעיף 25(2) לחוק, באמצעות מהלך כפול: האחד, יצירת עילת השעיה של תובע הנמנה על קבוצה מיוחדת של תובעים – חטופים ונעדרים ובני משפחותיהם, מפונים ובני משפחותיהם, נפגעי האיבה ומשפחותיהם, בני משפחה של נרצחים בפעולות האיבה, ואנשי כוחות הביטחון השונים ובני משפחותיהם – אשר תשעה את מירון ההתיישנות עבור עילות תביעה שהיו קיימות ב-7 לאוקטובר 2023 כאמור למשך 18 חודשים מיום תחילתו של החוק המוצע. השני, יצירת עילת הארכה של תובעים שאינם משתייכים לאוכלוסייה המיוחדת כאמור לעיל, ככל שנבצר מהם להגיש את תביעתם בשנה האחרונה להתיישנות בשל פעולות האיבה או המלחמה, אשר תאריך את מירון ההתיישנות עבור עילות תביעה שהיו קיימות ב-7 לאוקטובר 2023 כאמור למשך שנה מיום תחילתו של החוק המוצע. עוד מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק ההתיישנות הקיים, כך שבכל מקרה, עם תום תקופת העיכוב של תובע הנמנה על קבוצה מיוחדת של תובעים כאמור, לא תפחת תקופת ההתיישנות שתעמוד לתובע כאמור על שנה. כן מוצע לאפשר החיאה של תביעות שהתיישנו בתקופה שבין ה-7 לאוקטובר 2023 עד לחקיקת החוק (באופן אוטומטי עבור מי שמתייחסים לקבוצה המיוחדת האמורה לעיל ובהחלטת בית המשפט עבור כלל הציבור, אם נמצא שהאירועים שהתרחשו בתקופה זו אכן מנעו את הגשת התובענה).

מוצע להחיל את ההסדר גם על תקופות התיישנות בתביעות שאינן במקרקעין שנקבעו בחוק אחר, למעט בחיקוקים מסוימים שמפורטים בחוק המוצע, וכן להחיל את הסדר גם על תקופות התיישנות של תביעות בתובענות ייצוגיות שבהן התובע הייצוגי הוא אדם פרטי (להבדיל מתובע ייצוגי שהוא ארגון או רשות).

3. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

אין השפעה

4. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

אין

5. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:

טיוטת חוק ההתיישנות (תיקון מס' 8 - הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

הוספת סעיף 15א. 1. בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 15 יבוא:

"עיקוב תקופת 15א. (1) בסעיף זה-

ההתיישנות – חרבות

ברזל – הוראת שעה

"בן משפחה" -

(1) לעניין מי שמנוי בפסקאות (1) עד (4) או

(6) עד (8) להגדרה "תובע הנמנה על האוכלוסייה

המיוחדת" - בן זוגו, ילדו או הורה;

(2) לעניין מי שמנוי בפסקה (5) להגדרה

"תובע הנמנה על האוכלוסייה המיוחדת", ולעניין

מי שנהרג בפעולות האיבה - בן זוגו, ילדו או

הורה, וכן אחיו, הורה הורה או נכדו;

"ההכרזה על מצב מיוחד בעורף" - ההכרזה על

מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק

ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951,

מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר

2023);²

"פעולות האיבה" - פעולות האיבה שאירעו

בתקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7

באוקטובר 2023) עד תום תקופת תוקפה

של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף;

"פעולות המלחמה" - הפעולות הצבאיות

המשמעותיות שאירעו בתקופה שמיום

כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023)

ועד שנה מתום תקופת תוקפה של

ההכרזה על מצב מיוחד בעורף;

"הפעולות הצבאיות המשמעותיות" - הפעולות

הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה

ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי

סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה,³ והודיעה

לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של

הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8

באוקטובר 2023);

"תובע הנמנה על האוכלוסייה המיוחדת" - תובע

שהוא אחד מאלה:

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 112; התשפ"ב, עמ' 1048.

² ס"ח התשי"א, עמ' 78.

³ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

- (1) מי ששירת כחייל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, בתקופת תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, כולה או חלקה;
- (2) מי ששירת כשוטר כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, בתקופת המצב המיוחד בעורף, כולה או חלקה;
- (3) סוהר שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) הוא שירת ביחידה ללוחמה בסמים, ביחידת ההתערבות והליווי המרכזית, ביחידה המיוחדת להשתלטות על אסירים או ביחידה מבצעית מחוזית, בתקופת המצב המיוחד בעורף, כולה או חלקה;

(2) ביום תחילתו של תיקון מס' 8 הוא שירת באגף בבית סוהר המשמש רק להחזקת אסירים כמפורט להלן:

(1) אסירים החשודים, הנאשמים, או שהורשעו בעבירה מהעבירות המנויות בסעיף 68ג(ב) לפקודת בתי הסוהר, כנוסחו בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021⁶;

⁴ ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

⁵ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.

⁶ ס"ח התשפ"ב, עמ' 480.

- (2) אסירים שנעצרו לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, או לפי החלטת מפקד צבאי בהתאם להוראות פרק ט' לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התשי"ע-2009, שהוציא המפקד הצבאי באזור, כתוקפו מעת לעת;
- (3) אסירים שנכלאו לפי חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002;
- (4) מי ששירת כצבאי כהגדרתו בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 בתקופת המצב המיוחד בעורף, כולה או חלקה;
- (5) מי שהיה חטוף או נעדר כפי שנקבע לפי סעיף 3 לחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים, ונעדרים בפעולות האיבה, כתוצאה מפעולות האיבה או פעולות המלחמה, בתקופת המצב המיוחד בעורף, כולה או חלקה;
- (6) מי שהתגורר ערב תחילתה של תקופת המצב המיוחד בעורף ביישוב המנוי בתוספת לחוק דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023;

⁷ ס"ח התשל"ט, עמ' 76.

⁸ קובץ המנשרים 234, עמ' 5902.

⁹ ס"ח התשס"ב, עמ' 192.

¹⁰ ס"ח התשע"ב, עמ' 702.

¹¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 14.

(7) מי שהוכר כנפגע פעולות איבה לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970¹² כתוצאה מפעולות האיבה או מי שהוכר כנכה לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959¹³ [נוסח משולב] כתוצאה מפעולות המלחמה;

(8) עובד או מתנדב בתקופת המצב המיוחד בעורף, כולה או חלקה, בהיקף פעילות המקביל למשרה מלאה בגוף הצלה המנוי בפסקה (1) או (5) להגדרה "גוף הצלה" שבסעיף 90א לפקודת המשטרה;

(9) עיזבון של אדם שנפטר המנוי בפסקאות (1) עד (5), (7) או (8); "תיקון מס' 8" - חוק ההתיישנות (תיקון מס' 8 - הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2024;

(2) לעניין תביעה בשאינו מקרקעין שתקופת ההתיישנות שלה החלה לפני יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) וטרם הסתיימה ביום תחילתו של תיקון מס' 8, יחולו הוראות אלה:

(1) אם התובע נמנה על האוכלוסייה המיוחדת או שהוא בן משפחה - בחישוב תקופת ההתיישנות לא תבוא במניין - התקופה שמיום תחילתו של תיקון מס' 8 עד תום שמונה עשר חודשים מהמועד האמור;

(2) אם התובע אינו כאמור בפסקה (1) ונבצר ממנו בשנה האחרונה של תקופת ההתיישנות להגיש את התובענה בשל פעולות האיבה או פעולות המלחמה, לא תסתיים תקופת ההתיישנות לפני שעברה שנה מיום תחילתו של תיקון מס' 8.

(3) לעניין תביעה בשאינו מקרקעין שתקופת ההתיישנות שלה הסתיימה בתקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) עד ערב תחילתו של תיקון מס' 8, יחולו הוראות אלה:

¹² ס"ח התש"ל, עמ' 126.

¹³ ס"ח התשי"ט, עמ' 295.

(1) אם התובע נמנה על האוכלוסייה המיוחדת או שהוא בן משפחה – יראו את תקופת ההתיישנות כאילו טרם הסתיימה ערב תחילתו של תיקון מס' 8, והיא תוארך עד תום תשעה חודשים מיום התחילה האמור;

(2) אם התובע אינו כאמור בפסקה (1) – יחולו הוראות הפסקה האמורה רק אם קבע בית המשפט כי נבצר מהתובע להגיש תובענה על התביעה שהתיישנה בשל פעולות האיבה או פעולות המלחמה.

(4) הוראות סעיף זה יחולו גם –

(1) לעניין תקופת התיישנות בתביעה בשאינו מקרקעין, שנקבעה בחוק אחר, למעט בהוראה מהוראות אלה:

(1) סעיף 15 לחוק התובלה האווירית, התש"ס-1980¹⁴;

(2) תקנות 6 ו-6א לתקנות האג בעניין שטרי מטען המובאות בתוספת לפקודת הובלת טובין ביס¹⁵;

(3) סעיף 23 לחוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004¹⁶;

(4) סעיף 5א(3) לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952¹⁷;

(5) סעיף 75 לחוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973¹⁸;

(6) סעיף 39(ב) בתוספת לחוק המכר (מכר טובין בין-לאומי), התש"ס-1999¹⁹;

(7) סעיף 154(ב) לפקודת המכס [נוסח חדש]²⁰;

¹⁴ ס"ח התש"ס, עמ' 197.

¹⁵ חא"י, כרך א', עמ' 98(ט), 103(א).

¹⁶ ס"ח התשס"ד, עמ' 274.

¹⁷ ס"ח התשי"ב, עמ' 339.

¹⁸ ס"ח התשל"ג, עמ' 329.

¹⁹ ס"ח התש"ס, עמ' 6.

²⁰ דיני מדינת ישראל (נוסח חדש) מס' 3, עמ' 39.

(2) לעניין תקופת התיישנות קצרה מן הקבועה בחוק זה, שעליה הסכימו בעלי הדין כאמור בסעיף 19;

(3) לעניין תקופת התיישנות של תביעה בתובענה בהתאם להוראות חוק תובענות ייצוגיות- אם מגיש הבקשה לאישור התובענה הייצוגית הוא אדם כאמור בסעיף 4(א)(1) לחוק האמור.

תיקון סעיף 16. 2. בסעיף 16 לחוק העיקרי, במקום "15" יבוא "15 או 15א(ב)(1)".

דברי הסבר

כלליביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל. במתקפת טרור זו נרצחו מאות אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ונפצעו אלפים. כמו כן, ישנם נעדרים רבים שטרם אותרו. בנוסף, דווח על מאות אזרחים וחיילים שנשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה. במסגרת האירועים הקשים נרצחו 1400 איש ונפצעו אלפים רבים.

נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). עוד באותו יום, שר הביטחון הרחיב את הכרזתו על מצב מיוחד בעורף לשטח המדינה כולה. ההכרזה הוארכה על ידי הממשלה ו אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כמו כן, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023). בהתאם, גויסו למילואים מאות אלפי חיילים. מאז נמשכת הלחימה בעזה במלוא עוצמתה והיא כבר גבתה עשרות חללים ופצועים רבים. נוסף על כך, כ-200,000 אזרחים מהצפון והדרום פונו מבתיהם לבתי מלון ומתקני אירוח שונים או לדירות שכורות, במימון המדינה או באופן עצמאי. אזרחים רבים מתמודדים עם קשיים כלכליים ועם המתח והחרדה שגורמת המלחמה להם ולבני משפחותיהם. ברי, כי בנסיבות אלה, ומשסופו של מצב החירום אינו ידוע, הגשת תובענות אזרחיות לבתי המשפט אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות של האזרחים ותביעות רבות נמצאות בסיכון של התיישנות (סעיף 2 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958) וייתכן שחלקן אף התיישנו בפועל.

חוק ההתיישנות בנוסחו הקיים אינו נותן מענה לסוגיות קשות אלה. סעיף 17 לחוק ההתיישנות תשי"ח-1958, הקובע תקופת הארכה של שנה אינו חל מפני למרות שקיימת אפשרות טכנית לפתוח בהליכים אזרחיים, חלק ניכר מאזרחי מדינת ישראל מתמודדים עם קושי משמעותי לעשות זאת, דבר המעמיד את תביעתם בסיכון להתיישנות. כמו כן בעקבות העדר האפשרות והפניות של אזרחי ישראל לפתוח בהליכים אזרחיים במהלך התקופה שבין ה-07.10.23 עד למועד חקיקת החוק, קיים חשש כי תביעות מסוימות כבר התיישנו.

החוק המוצע נועד לתת מענה לסיכון של התיישנות התביעות שאינן במקרקעין, או להתיישנות שלהן בפועל (במקרים שבהם הדבר מוצדק). לשם כך מוצע ליצור עילת הארכה לפיה ככל שנבצר מתובע להגיש תביעה בשנה האחרונה של תקופת ההתיישנות בשל פעולות האיבה או פעולות המלחמה לא תתיישן תביעתו

לפני שעברה שנה מיום תחילתו של התיקון "לאוכלוסיה המיוחדת" – חטופים ונעדרים ובני משפחותיהם, מפונים ובני משפחותיהם, מי שהוכר כנכה ומשפחותיהם, נפגעי האיבה ומשפחותיהם, בני משפחה של נרצחים בפעולות האיבה, ואנשי כוחות הביטחון השונים וכוחות ההצלה ובני משפחותיהם. עבור מי שימנה בקבוצות אלה יושעה מירוך ההתיישנות של תביעתם לתקופה של עד שמונה-עשר חודשים. בעקבות מצב החירום והשלכותיו על המשק, כלל אזרחי המדינה מתמודדים עם קושי לנהל הליכים משפטיים אזרחיים, אולם הקושי של מי שמשתייך לקבוצות המיוחדות הוא גדול יותר וממושך יותר ומכאן שנדרשת עבורם תקופת השעיה ארוכה יותר כדי לחזור ולנהל את ענייניהם המשפטיים השיגרתיים. כן מוצע לאפשר החייאה של תביעות שהתיישנו בתקופה שבין ה' 7 לאוקטובר 2023 עד לחקיקת החוק.

סעיף 1 להצעת החוק: מוצע להוסיף לחוק ההתיישנות את ס' 15א אשר יוצר עילת השעיה ועילת הארכה עבור התיישנות תביעות בעקבות פעולות האיבה והלחימה במסגרת חרבות ברזל.

סעיף קטן א: בסעיף קטן זה מפורטות ההגדרות הרלבנטיות לתיקון. מוצע להגדיר מיהו תובע הנמנה עם אוכלוסיה מיוחדת, אשר תהא זכאית לעילת השעיה לפי התיקון המוצע. חברי קבוצת האוכלוסיה המיוחדת דומים במידה רבה למי שעונים להגדרה "זכאי לדחיית מועד" לפי חוק דחיית מועדים ובני משפחותיהם (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023, במספר שינויים. אחד השינויים הוא ביטול ההצמדה של ההשתייכות לקבוצות המיוחדות לתקופה הקובעת באותו חוק, אלא לקיומה של הכרזה על מצב החירום. כך מוצע להגדיר "בני משפחה" כ- בני זוג, הוריהם וילדיהם של התובעים-בכוח הזכאים לעילת השעיה ואם הם בני משפחה של קבוצת הנרצחים, הנעדרים, החטופים והשבויים, מוצע להרחיב את ההגדרה כך שתכלול גם אחים, סבים וסבתות ונכדים. זאת לאור ההבנה שגם בני המשפחה המורחבת מגויסים במלואם לטיפול בענייניהם של הנעדרים, החטופים והשבויים ולטיפול בבני המשפחה האחרים ששרדו את פעולות האיבה. הדאגה לחייהם ולגורלם וההתגברות על הטראומה של אובדן בני המשפחה דורשת את מלוא הזמן והמשאבים הנמצאים ברשותם- הן בשלבי המאבק להחזרם הביתה והן בשלבי הטיפול והשיקום. באופן דומה, מוצע להרחיב את הגדרת בני המשפחה כך שתכלול אחים, סבים וסבתות ונכדים גם בני משפחה של נרצחים בפעולות האיבה האמורות. בני המשפחה המורחבת של הנפטרים צפויים להתמודד עם האבל, ובנוסף לכך גם בצורך לטפל בעניינים המשפטיים של עזבוניות בני משפחתם לצד ההכרח להמשיך לטפל בענייניהם האזרחיים. הדבר מצדיק מתן תקופת השעיה ארוכה יותר גם עבורם. שאר ההגדרות מסייעות להגדיר מהי תקופת המצב המיוחד בעורף אשר מצדיקה את יצירת עילות ההשעיה וההארכה בחוק ההתיישנות.

סעיף קטן (ב): לעניין תביעה שאינה במקרקעין ושהייתה קיימת ביום ה- 07.10.23 וטרם התיישנה לפני כניסתו של התיקון לחוק מוצע להחיל את ההוראות הבאות:

פסקה (1): עבור מי שנמנה עם אחת האוכלוסיות המיוחדות המפורטות בסעיף תהא תקופת השעיה עד שמונה עשר חודשים מיום תחילת החוק. מוצע כי תקופת ההשעיה תהא מנותקת מתוקף ההכרזה על מצב החירום. התניית תקופתה של ההשעיה בתוקף הכרזה על מצב החירום או סיומו סובלו מחסרונות משמעותיים- ראשית, חוסר וודאות לגבי תוקפו של מצב החירום במדינה, כמו גם האפשרות שייפסק מצב חירום ולאחר מכן תתחדש ההכרזה עליו, וחוסר בהירות לגבי גורלן של תביעות שהתיישנו בין שתי התקופות האלה. שנית, ייתכן שבהמשך הלחימה ההכרזה על מצב החירום תצומצם לאזורים גאוגרפיים מסוימים. התניית עילת ההשעיה בקיומה של הכרזה במצב כזה תקשה ללא הצדקה על תובעים בשטח שהוצא מגדר ההכרזה על מצב החירום, ותגרור את הצדדים להתדיינויות ארוכות וסבוכות.

פסקה (2): ביחס לשאר התובעים שאינם משתייכים לאוכלוסיה המיוחדת, ככל שנבצר מהם להגיש את תביעתם בשנה האחרונה להתיישנות פעולות האיבה או המלחמה- מוצע לקבוע שהתביעה לא תתיישן לפני שתחלוף שנה מיום כניסתו של התיקון לתוקף. יודגש, כי בניגוד לאוכלוסיות המיוחדות, שלגביהן מוצע להעניק עילת השעיה שיכולה לפעול בכל שלב של מירוך ההתיישנות, לתובעים שאינם נמנים עם האוכלוסיה המיוחדת מוצע להעניק עילת הארכה בלבד- שיש ביכולתה להאריך את מירוך ההתיישנות רק בסופו

ולתקופה של שנה לכל היותר. תקופת ההארכה המתייחסת לאוכלוסייה הכללית תחול גם על המדינה והתאגידים, הן משום שגם הם אינם מתפקדים כבשגרה עקב מצב החירום והן משום שהשעיית המירוץ תמנע את ההכרח להגיש תובענה לבית המשפט נגד אזרחים שאינם מסוגלים לעת הזו לא רק להגיש תובענות אלא גם להתגונן מפניהם.

סעיף קטן (ג): בעוד שבסעיף קטן (ב) מוצעים הסדרים עבור תביעות שאינן במקרקעין שטרם התיישנו ביום כניסתו של התיקון לתוקף, בסעיף קטן (ג) מוצע, כחריג לדיני ההתיישנות, להחיות תביעות שאינן במקרקעין ושתקופת ההתיישנות שלהן חלפה והסתיימה בין התאריכים ה- 07.10.2023 ועד לתאריך תחולתו של חוק זה. כך, שמרגע פרסומו של החוק ברשומות יראו את התביעות כאילו לא התיישנו ויינתנו לתובעים תשעה חודשים נוספים להסדיר את תביעותיהן האזרחיות. בפסקה (1) מוצע כי ההחייאה האמורה תיעשה באופן אוטומטי עבור תובעים הנמנים על האוכלוסייה המיוחדת, כהגדרתם בסעיף קטן (א) המוצע. בפסקה (2), בעבור תובעים אחרים, מוצע להתנות את החייאת התביעה בשיקול דעתו של בית המשפט לבקשת התובע, שיידרש להצדיק את בקשתו ולשכנע את בית המשפט כי נבצר ממנו להגיש את התביעה במסגרת מרוץ ההתיישנות עקב אירועי האיבה או פעולות המלחמה.

סעיף קטן (ד): מוצע להחיל את הוראות ס' 1 לתיקון על הסדרים אחרים החיצוניים לחוק ההתיישנות בכפוף להוראות הבאות:

פסקה (ד)(1): כדי למנוע ספק בדבר תחולת התיקון על הסדרי התיישנות חיצוניים לחוק ולאור תכליתו של התיקון מוצע להחיל אותו גם על הוראות התיישנות הקבועות בחיקוקים חיצוניים, באותם מקרים שבהם אין הצדקה להבחין לעניין זה בין עילות התביעה השונות. לצד זאת מוצע להוציא מגדר תחולת התיקון המוצע הסדרי התיישנות ספציפיים – אלה הם הסדרים שנידונו בבתי המשפט ונפסק לגביהם כי אין להחיל עליהם עילות ההשעיה הקיימות בחוק ההתיישנות למשל מפני שמדובר בתקופות הקובעות התיישנות מהותית מכוח אמנות בינלאומיות, מפני שמדובר בהתיישנות מהותית או מפני שההחלה מנוגדת לתכלית חיקוק שבו הן נקבעו.

פסקה (ד)(2): עוד, מוצע להחיל את ההסדר גם על תקופות התיישנות מוסכמות הקצרות מאלה הקבועות בחוק כפי שמאפשר סעיף 19 לחוק ההתיישנות. במקרים אלה, בהם התקופות קצרות ממה שהחוק מאפשר ולאור אילוצי פעולות האיבה והמלחמה קיים חשש כי תקופת ההתיישנות המוסכמת תחלוף מבלי שהצדדים יערכו לכך מראש (למשל ע"י ניהול מו"מ להאריכה).

פסקה (ד)(3): חוק תובענות ייצוגיות כולל הסדר התיישנות חיצוני לחוק ההתיישנות שאינו עוסק בעילות השעיה או הארכה. מוצע להבהיר כי עילת ההשעיה (עבור אלה הנמנים עם האוכלוסיות המיוחדות), או עילת ההארכה (עבור כלל האוכלוסייה), יחולו בתובענות ייצוגיות על תובע הייצוגי שהוא אדם פרטי (להבדיל מתובע ייצוגי שהוא ארגון או רשות). יודגש, לא די שחברי הקבוצה זכאים להשעיה או להארכת תקופת ההתיישנות, אלא התובע הייצוגי בעצמו צריך להיות זכאי להן. מטרתה של הוראה זו היא לצמצם את הסיכון לניצול לרעה של מתן תוספת זמן לאור המאפיינים הייחודיים של התובענות הייצוגיות.

בסעיף 2 להצעת החוק: מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק ההתיישנות הקיים, ולהוסיף גם את סעיף 15א המוצע בתיקון כך שבכל מקרה, עם תום תקופת העיכוב, לא תפחת תקופת ההתיישנות שתעמוד לתובע על שנה.

מוגש על ידי שר המשפטים