

זכות הגישה לערכאות: פסיקת הוצאות לעותרים ציבוריים

באוגוסט 2012 דחה בג"ץ את עתירת האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות האדם ומרכז אדוה בדרישה שלא להתיר הפעלת שר"פ (שירותי רפואה פרטיים) בבית החולים הציבורי החדש שצפוי לקום באשדוד.¹⁵⁰ באופן חריג כשמדובר בעתירות ציבוריות, הטיל בג"ץ על העותרים לשאת בהוצאות המשפט בסך 45,000 ש"ח. בשלושים שנותיה של האגודה לזכויות האזרח כעותרת ציבורית, זוהי הפעם השניה בלבד שבה הוטלו הוצאות במקרה של דחיית עתירה לבג"ץ שהגישה האגודה.¹⁵¹

פסיקת ההוצאות החריגה מצטרפת לכמה פסיקות מהחודשים האחרונים, שבהן הטיל בג"ץ על עותרים ציבוריים הוצאות בסכום גבוה יחסית:¹⁵²

- באוגוסט 2012, ביום שבו הוטלו ההוצאות הגבוהות בעתירת השר"פ באשדוד, הוטלו גם הוצאות בסך 18,000 ש"ח על פרופ' קניאל. בעתירתו דרש קניאל לאמץ במלואן את המלצות ועדת ששניסקי בעניין חלוקת הרווחים ממאגרי הגז הטבעי והנפט בישראל, ולהגדיל את המיסוי על חברות הגז.¹⁵³ עתירתו נדחתה ביחד עם עתירות של חברות הגז, שדרשו לפסול את החוק להעלאת שיעור המס; ההוצאות שהוטלו על החברות היו גבוהות במיוחד – 125,000 ש"ח למשרד האוצר ו-125,000 ש"ח לכנסת כל אחת. מקובל להטיל הוצאות ריאליות על חברות מסחריות המגישות עתירות בעלות ערך כלכלי נכבד; אך פרופ' קניאל הוא עותר ציבורי, שעתר בשם העיקרון הכללי של הזכות לשוויון ונגד פגיעה בקניינו של הציבור. בית המשפט לקח זאת בחשבון, אך עדיין פסק לחובתו הוצאות בסכום גבוה.
- ביולי 2012 פסק בג"ץ הוצאות בסכום של 15,000 ש"ח על תנועת אומ"ץ. בעתירתה ביקשה התנועה להורות ליועץ המשפטי לממשלה ולמשטרה לפתוח בחקירה פלילית בעניין הליכי מינוי הרמטכ"ל ("פרשת הרפז").¹⁵⁴
- במאי 2012 דחה בג"ץ את עתירת העמותות אדם טבע ודין והתנועה למען איכות השלטון נגד החלטת הממשלה לאשר את ההסכם בין משרד האוצר לחברת מפעלי ים המלח, בעניין שיעור

¹⁵⁰ בג"ץ 2114/12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 15.8.2012). לכתבי בית הדין

ולפסק הדין: <http://www.acri.org.il/he/?p=20262>.

¹⁵¹ הפעם הראשונה הייתה בשנת 1989, בבג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג (4) 297 (1989). העתירה עסקה באפליית יהודים בקבלה ליישוב בדואי, ולא היתה עתירה ציבורית אלא הוגשה בשם עותר קונקרטי.

¹⁵² חלק מהדוגמאות הובאו ב: תומר זרחין, בתקופת גרוניס: בג"ץ מקשה על עתירות חברתיות, הארץ, 17.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1803612>. בכתבה מובאת גם תגובת דוברת בתי המשפט: "בג"ץ פוסק הוצאות בכל תיק לגופו ובהתאם לנסיבותיו. בין התיקים שהוזכרו בשאלתה עתירות שנדחו על הסף, שבמסגרתן לא מוצו הליכים טרם הגשת העתירה, לא צורפו משיבים לעתירה וכדומה. יש שבית המשפט פוסק דווקא להקטין הוצאות שנפסקו וראה לדוגמה פס"ד 4620/11 שם בדעת רוב שופטי ההרכב הוחלט להקטין את ההוצאות שנפסקו בבית המשפט המחוזי על עותר ציבורי מ-25,000 שקלים ל-12,000 שקלים. כאשר מדובר בעותרים מסחריים, בשונה מציבוריים, ההוצאות הנפסקות גבוהות יותר".

¹⁵³ בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל (פס"ד מיום 15.8.2012).

<http://elyon1.court.gov.il/files/11/340/037/c14/11037340.c14.pdf>. למען ההגינות יש לציין, שהסך הכולל של ההוצאות נגזר גם ממספר המשיבים לעתירה. במקרה של השר"פ באשדוד נפסקו הוצאות בסך של 15,000 ש"ח לכל צד; במקרה של פרופ' קניאל נפסקו הוצאות בסך של 3,000 ש"ח לכל צד.

¹⁵⁴ בג"ץ 4567/12 תנועת אומ"ץ נ' היועץ המשפטי לממשלה (פס"ד מיום 15.7.2012).

<http://elyon1.court.gov.il/files/12/670/045/104/12045670.104.pdf>

התמלוגים שתשלם החברה לקופת המדינה בעבור הפקת מינרלים מים המלח. בית המשפט חייב את העותרות בהוצאות בסך 15,000 ש"ח.¹⁵⁵

• התנועה למען איכות השלטון עתרה לבג"ץ נגד החלטת המשטרה לסייע לשני קצינים לשעבר לממן את הייצוג המשפטי בהליכים בפני ועדת זיילר, שחקרה את התנהלות המשטרה בפרשת האחים פריניאן. בית המשפט דחה את העתירה במאי 2012 וחייב את העותרת בהוצאות בסך 17,000 ש"ח.¹⁵⁶

• במרס 2012 דחה בג"ץ על הסף וללא דיון את עתירתם של פרופ' יוסי יונה, דפני ליף ופעילי המחאה החברתית נגד ההפרטה של תחזוקת הרכבת, וחייב את העותרים בהוצאות בסך 30,000 ש"ח.¹⁵⁷

עתירה ציבורית היא עתירה של ארגון או של אדם פרטי, המקבלים עליהם להביא לתיקון פגיעה בזכויות האדם, פגיעה בשלטון החוק, שחיתות שלטונית או פעולה לא חוקית של רשות. היא דומה לתובענה ייצוגית, אבל בעוד שתובע ייצוגי מצפה לקבל גמול כלכלי אם תביעתו תאושר, לעותר ציבורי לבג"ץ אין אינטרס אישי וכל מטרתו היא להביא לתיקון עולם. בעתירות ציבוריות רבות ארגוני זכויות האדם משמשים פה לאוכלוסיות שקולן אינו נשמע, משום שאין להן משאבים ליזום הליכים משפטיים או משום שכמה מחבריהן חוששים לעמוד בחזית של מאבקים ציבוריים.

בשנים האחרונות התקיימו שני זרמים זה לצד זה: מצד אחד, בג"ץ המשיך במדיניותו המסורתית שלא לחייב עותרים ציבוריים בהוצאות גם אם עתירתם נדחתה. מצד שני, יותר ויותר עניינים הועברו לבתי המשפט המינהליים, וחלק מן השופטים המחוזיים נהגו לפסוק הוצאות משמעותיות כשדחו עתירות ציבוריות כאילו היה מדובר בתביעה אזרחית על עניין כלכלי. במקרה אחד ערערה האגודה לזכויות האזרח נגד פסיקת ההוצאות לבית המשפט העליון, שביטל אותן אך לא קבע הלכה מנחה בעניין.¹⁵⁸

באוגוסט 2012, בערעור של עמותת גישה, קבע שופט בית המשפט העליון עוזי פוגלמן הלכה חשובה לגבי אמות המידה לפסיקת הוצאות בדחיית עתירות ציבוריות בבתי המשפט המינהליים, שמשקפת את מה שהיה נהוג עד לאחרונה בבג"ץ.¹⁵⁹ "בית משפט זה הכיר לא אחת בחשיבות עתירות המוגשות על ידי "עותרים ציבוריים" ככלי שנועד לקדם את שלטון החוק, עקרונות חוקתיים ותיקון פגמים מהותיים בפעולות המינהל הציבורי", כותב השופט פוגלמן, "בתי המשפט נוהגים איפוק בהטלת הוצאות על עותרים ציבוריים, בשל הרצון להימנע מהכבדה שתוביל להרתעת יתר ולהימנעות מנקיטת הליכים ציבוריים שתכליתם ראויה". אולם במקביל, כמה שופטים בבית המשפט העליון

¹⁵⁵ בג"ץ 112/12 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל (פס"ד מיום 24.5.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/120/001/o06/12001120.o06.pdf>

¹⁵⁶ בג"ץ 2312/10 התנועה למען איכות השלטון נ' משטרת ישראל, (פס"ד מיום 30.5.2012), http://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/10023120-s13.htm

¹⁵⁷ העתירה נדחתה מטעמי שיהוי, קיומו של סעד חלופי, והיעדר פנייה מוקדמת. בג"ץ 1802/12 יונה נ' משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (פס"ד מיום 14.3.2012), <http://elyon1.court.gov.il/files/12/020/018/z03/12018020.z03.htm>

¹⁵⁸ עע"ם 8569/02 גרים בורנה נ' שר הפנים (פס"ד מיום 14.7.2004), ¹⁵⁹ עע"ם 4620/11 קישאוי נ' שר הפנים (פס"ד מיום 7.8.2012),

<http://elyon1.court.gov.il/files/11/200/046/m14/11046200.m14.pdf>

הביעו לאחרונה הסתייגות מעתירות של ארגונים ציבוריים, ופסיקת ההוצאות בעתירה נגד השר"פ באשדוד נותנת ביטוי לכך.

לפסיקת הוצאות גדולות נגד ארגונים ציבוריים ונגד עותרים ציבוריים יש השפעה שלילית כפולה: ראשית, יש לכך אפקט מרתיע ומצנן, והוא עלול לצמצם את מספר העתירות הציבוריות ולהפחית את מספר הפגיעות בזכויות אדם והעוולות החברתיות שיגיעו לדיון בבתי המשפט;¹⁶⁰ כך, המשך המגמה של הטלת הוצאות משמעותיות תפגע בנגישות למשפט של קבוצות שקולן אינו נשמע ובסיכוי להשיג יותר צדק חברתי באמצעות בתי המשפט. שנית, למרבית ארגוני החברה האזרחית יש תקציב מצומצם, והקצאת כספים לתשלום הוצאות משפט תפגע בפעילות השוטפת שלהם. יש לקוות אפוא שגישתו של השופט פוגלמן משקפת את גישתם של מרבית שופטי בית המשפט העליון, והיא זו שתגבר.

¹⁶⁰ ראו עמדתם של משפטנים ושל ארגוני זכויות אדם ב: **בתקופת גרוניס: בג"ץ מקשה על עתירות חברתיות**, ה"ש 152 לעיל; תומר זרחין, **משפטנים מזהירים: בג"ץ מניף דגל שחור מעל עתירות ארגוני זכויות אדם**, 19.8.2012, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1804679>, יש לציין כי בכתבה האחרונה הובעה גם דעה מנוגדת של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ולפיה מגמת פסיקת ההוצאות אינה מאיינת את אפשרותם של העותרים הציבוריים לפעול בבג"ץ אלא רק מאלצת אותם לצמצם את מספר העתירות שיגישו, דבר שיקל את העומס המוטל על בית המשפט העליון ובסופו של דבר יגדיל את יעילותו ואת הנגישות למשפט. ראו גם: לוי ענבר ומרדכי נדיב, **פסיקת הוצאות לעותרים ציבוריים בבג"ץ: כל השערים ננעלו?** המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2012, סולברג, ראו: הילה רז, **נועם סולברג: "אינפלציה של זכויות מוזילה את ערכן"**, הארץ, 18.10.2012, <http://www.themarker.com/law/1.1845577>