

## צמצום זכות העמידה בבתי משפט פדראליים:

### טרנסיוניון נ' רמירז (25 ביוני 2021)

ד"ר שוקי שגב\*

לאחרונה, ביום 25 ביוני 2021, נתן בית המשפט העליון בארצות הברית פסק דין בתיק של **טרנסיוניון נ' רמירז (2021)**,<sup>1</sup> שביטל את החלטת בית המשפט הפדרלי התשיעי לערעורים של ארצות הברית, וקבע הלכה חדשה בעניין דרישת "זכות העמידה" לפי סעיף 3 לחוקת ארצות הברית. ההחלטה בעניין **טרנסיוניון** נחשבת לאחת מההחלטות החשובות של המושב האחרון של העליון האמריקני, שכן היא יוצרת מערכת חדשה של מגבלות על כוחו של הקונגרס האמריקני לחוקק חוקים היוצרים ומגדירים זכות תביעה בבתי המשפט הפדראליים. רשומה זו תמקם, תבחן ותעריך את דעות השופטים בהקשר ליחסי הכוחות בין הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת במשטר החוקתי האמריקני. לבסוף אתייחס גם לרלבנטיות של ההחלטה בעניין **טרנסיוניון** למשפט החוקתי בישראל.

**דעת ביהמ"ש מפי השופט ברט קאבנו** (אליו הצטרפו ג'ון רוברט (נשיא), סמואל אליטו, ניל גורסיץ', איימי קוני בארט). **דעת מיעוט של השופט קלרנס תומאס** (בהצטרפות סטפן ברייר, סוניה סוטומיור, ואלנה קגן); **דעת מיעוט של השופטת אלנה קגן** (בהצטרפות ברייר וסוטומיור).

#### א) כללי- הדרישה לזכות עמידה במשפט האמריקני

סעיף 3 לחוקה האמריקנית קובע כי "הסמכות השיפוטית תחול על" מספר סוגים של "מקרים" ו-"מחלוקות" ("Cases" and "Controversies").<sup>2</sup> בהתאם, נקבע בפסיקה האמריקנית כי אין מקרה או מחלוקת בלי צדדים ניצים בעלי עניין אישי בסכסוך.<sup>3</sup> אין המדובר בפרשנות המתחייבת מילולית מסעיף 3. עם זאת, מדובר בתיאור מדויק למדי לעניינים בהם עסקו בתי המשפט מאז ומתמיד, ולכן גם לייחודם, ולתחום שאליו הם משובצים תחת

\* ד"ר שוקי שגב הוא מרצה בכיר בבית הספר למשפטים האקדמית נתניה וכן חבר הוועדה המייעצת של הפורום הישראלי למשפט וחירות.

<sup>1</sup> ראו: Transunion v. Ramirez, 594 U.S. \_\_ (2021).

<sup>2</sup> סעיף 3, פסקה 2 לחוקה האמריקנית קובע:

The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority;—to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls;—to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction;—to Controversies to which the United States shall be a Party;—to Controversies between two or more States; between a State and Citizens of another State, between Citizens of different States,—between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, Citizens or Subjects.

<sup>3</sup> ראו גם: Antonin Scalia, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, 17 SUFFOLK L. REV. 881 (1983).

החוקה הפדראלית.<sup>4</sup> לכן על מנת לתבוע בבית משפט פדרלי על התובע להראות "עניין אישי" בתביעה או בעתירה או בשפת העם להראות "למה אתה מתערב?" ו-"מה זה עניינד?". במילים אחרות, להראות כי ברשותו מעמד או זכות עמידה. הדרישה לזכות עמידה קיימת גם במשפט הישראלי ואתיחס לשינויים שחלו בה לאורך השנים, בסוף רשימה זו. על מנת לצלוח את מבחן זכות העמידה במשפט האמריקני נדרש התובע על פי רוב להראות:

(1) כי נפגע למעשה פגיעה שהיא קונקרטי (concrete harm), פרטיקולרית, ממשית או ממשמשת ובאה.

(2) כי סביר להניח כי הפגיעה נגרמה על ידי הנתבע;

(3) כי ניתן לרפא, לתקן או להקל את הפגיעה ותוצאותיה באמצעות תרופה או סעד שיפוטי.

בעניין **טרנסיוניון** עסק העליון בשאלה מה יכול להיחשב לפגיעה קונקרטי. פגיעה פיזית או פגיעה כספית בוודאי נחשבות לפגיעה קונקרטי, אבל גם פגיעה בלתי מוחשית, כגון פגיעה לשמו הטוב של התובע עשויה לענות על דרישה זו. אין המדובר בשאלה חדשה, והעליון נדרש אליה לפני חמש שנים בעניין **ספוקיו נ' רובין (2016)**<sup>5</sup> בהקשר דומה. כפי שנראה להלן, העיסוק החוזר בסוגיה זו אינו מקרי והוא נובע מהקושי לפתור שאלות יסוד בליבת תפקידם של בתי המשפט הפדראליים, טיבן והיקפן של זכויות משפטיות ויחסי הגומלין בין בתי המשפט הפדראליים, לקונגרס והרשות המבצעת.

## ב) עובדות המקרה

בשנת 2011 פנה סרגיו רמירז לסוכנות חברת ניסאן על מנת לקנות מכונית באשראי. הסוכנות פנתה לחברת חיווי אשראי בשם טרנסיוניון, שהודיעה כי שמו של רמירז מופיע ב-"רשימה שחורה" של משרד האוצר של אנשים המהווים איום ביטחוני לאומי. הרשימה כוללת בעיקר טרוריסטים, סוחרי סמים ועבריינים בינלאומיים, וחל איסור על אמריקנים לעשות עסקים עם אנשים מהרשימה השחורה. הבדיקה של טרנסיוניון הייתה מאוד בסיסית והשוותה רק את השם הפרטי ושם המשפחה של הלקוח עם השמות המופיעים ברשימה השחורה של משרד האוצר. טרנסיוניון לא בדקה תאריכי לידה, מספרי ביטוח לאומי, או מידע זמין אחר, המשמש באופן שגרת לאימות המידע המצוי בדוח האשראי.

רמירז הגיש תובענה ייצוגית בשם 8,185 אנשים נגד חברת טרנסיוניון על הפרות של חוק חיווי אשראי הוגן, שנחקק על ידי הקונגרס בשנות השבעים. חוק חיווי אשראי הוגן דורש מחברות חיווי אשראי להנהיג פרוצדורות והליכים סבירים על מנת להבטיח דיוק מרבי בדיווחי אשראי, מטיל חובות על החברות ליידע לקוחות על המידע המצוי בתיקי האשראי שלהם ולספק להם תקציר בדבר זכויותיהם. עם זאת, חשוב לציין כי חברת טרנסיוניון העבירה מידע מטעה לצדדים שלישיים, כמו למשל במקרה של רמירז, רק לגבי 1853 אנשים מתוך קבוצה זו.

<sup>4</sup> שם, בעי 882.

<sup>5</sup> ראו: Spokeo, Inc. v. Robin, 578 U.S. 330 (2016). נקבע כי חקיקה של הקונגרס, המעניקה פיצויים מכוח החוק, אינה מספיקה כשלעצמה, כדי ליצור סמכות עניינית לבתי המשפט הפדראליים על פי סעיף 3 לחוקה האמריקנית. על התובע להחזיק בזכות עמידה, קרי, פגיעה למעשה, שהיא קונקרטי ופרטיקולרית, פגיעה שהתגבשה או פגיעה ממשמשת לוודאי. זכות עמידה לפי סעיף 3 דורשת פגיעה קונקרטי גם בהקשר של הפרת חקיקה. לכן בעניין **ספוקיו** נקבע כי הפרה פרוצדורלית בלבד של החוק ללא פגיעה בעולם הממשי אינה מספיקה. עם זאת, ההחלטה בעניין **ספוקיו** אינה החלטה ברורה וחד משמעית, שכן על אף שגרסה כי פגיעה בלתי מוחשית יכולה לספק את זכות העמידה אם היא קונקרטי, כך שהיא עומדת בקשר קרוב לפגיעות ששימשו באופן מסורתי בסיס לתביעות בבתי משפט אנגליים ואמריקניים.

אולם, בבית המשפט המחוזי הפדראלי נפסק כי כל 8,185 חברי הקבוצה מחזיקים בזכות עמידה על פי סעיף 3 לחוקה, וחבר המושבעים העניק פיצויים בסך של 60 מיליון דולר לחברי הקבוצה. בית המשפט הפדראלי לערעורים של החוג התשיעי התפלג בדעותיו, אישר ברוב קולות את הקביעה בדבר זכות עמידה על פי סעיף 3, אך צמצם את סכום הפיצויים ל-40 מיליון.

### ג) דעת בית המשפט מפי השופט ברט קאבנו

תמצית דעת בית המשפט היא, שבהעדר פגיעה באינטרס קונקרטי אין עמידה. החוקה דורשת כי התובע יראה זכות עמידה, כלומר, יראה "עניין אישי" או "אינטרס אישי" בסכסוך. על מנת להוכיח אינטרס אישי כאמור, על התובע להוכיח כי הנתבע גרם לנזק קונקרטי ובית המשפט יכול להושיט סעד ותרופה. דרישה חוקתית זו, מסביר קאבנו, מבטיחה כי בית המשפט יעסוק רק בסכסוכים בני קיימא בעלי נפקות מעשית וקונקרטית על חיי אנשים.

בהתאם לכך, מבחן הפגיעה הקונקרטית מברר האם התובע זיהה פגיעה אנלוגית דומה או קרובה לפגיעות המוכרות היסטורית או על פי המשפט המקובל. נזק מוחשי – פיזי או כספי – בוודאי יבסס את זכות עמידה של התובע. גם סוגים שונים של נזק בלתי מוחשי עשויים להיות קונקרטיים ולבסס זכות עמידה, כגון נזק לשמו הטוב של הנתבע או גילוי מידע פרטי. עם זאת, החוקה מגנה על הנתבע מפני תביעות משפטיות על נזקים מופשטים או ספקולטיביים.

קאבנו השווה את ענייננו למקרה בו אדם תובע את חברו על מכתב משמיץ שכתב, אך החליט שלא לשולחו בדואר ותחת זאת לשומרו במגירת שולחן הכתיבה: "מכתב שלא נשלח אינו פוגע באיש, ואין זה משנה כמה משמיץ המכתב. כך גם בענייננו." דוגמא נוספת, שנותן קאבנו, היא של אישה הנוסעת לביתה מהעבודה רבע מייל לפני נהג פיזי שמזגוג בין הנהגים באופן מסוכן. הנהג הפיזי חשף את האישה לסיכון לפגיעה עתידית, אך הסיכון אינו מתממש והאישה חוזרת הביתה בשלום. בדרך כלל זו תהיה סיבה לחגיגה ולא לתביעה, ציטט קאבנו את עורך הדין של טרנסיוניון. עם זאת, המצב היה שונה אם הנהג הפיזי התנגש במכונית של האישה, ובהתקיים עילת תביעה האישה תוכל לתבוע את הנהג בגין נזקים שספגה. בכך דחה קאבנו את טענת עורכי הדין של רמירז כי גם סיכון לנזק ממשי בעתיד יכול לענות על הדרישה לפגיעה קונקרטית.

הקונגרס יכול לשדרג למעמד משפטי מוכר נזקים קונקרטיים, שלא זכו להכרה משפטית ותרופה משפטית. אולם, עצם העובדה שהחוק של הקונגרס העניק זכות בחוק או התיימר להאציל זכות לתבוע על הפרת הזכות אינה עונה אוטומטית למבחן הפגיעה למעשה. רק אותם תובעים, שנפגעו באינטרס קונקרטי על ידי הפרת החוק על ידי הנתבע יכולים לתבוע בבית המשפט הפדרלי. על מנת להבין כיצד דוקטרינת הפגיעה הקונקרטית עובדת הלכה למעשה בהקשר זה מבחין קאבנו בין שני תובעים היפותטיים. התובע הראשון, הוא תושב מיין, שתובע בית חרושת קרוב המזהם את אדמתו תוך הפרת חוק פדרלי המגן על איכות הסביבה. התובע השני, הוא תושב הוואי, שתובע את אותו בית חרושת במיין על זיהום האדמה במיין תוך הפרת אותו חוק הפדרלי. רק התובע ממין יוכר כבעל זכות עמידה בבתי המשפט הפדרליים, שכן ספג פגיעה אישית. גם אם הקונגרס יחוקק המעניק זכות תביעה ופיצויים על הפרת החוק לשני התובעים ההיפותטיים, דוקטרינת זכות העמידה מבחינה ביניהם, ורק התובע הראשון יוכל להמשיך בתביעתו שכן ספג נזק קונקרטי לאדמתו. התובע השני ידחה על הסף מכיוון שלא ספג נזק פיזי, כספי או נזק מוכר אחר היכול לשמש בסיס לתביעה בבית משפט אמריקני.

מסקנה זו מתחייבת מעקרון הפרדת הרשויות בשני אופנים: ראשית, מדרישת החוקה כי בתי המשפט יכריעו במקרים ומחלוקות אקטואליים וקונקרטיים. שנית, על פי סעיף 2 לחוקה, לרשות המבצעת (ולא לרשות השופטת) נתונה הסמכות לשקול כיצד ומתי לאכוף את החוק של הקונגרס. קאבנו טוען כי גישה אחרת תוביל "להפרטה" או "למיקור חוץ" של זכות העמידה ושל הסמכות לאכוף את החוק. הקונגרס יוכל להרחיב את סמכותם העניינית של בתי המשפט בניגוד לחוקה כל עוד מיסגר את מחויבותו של נתבע לפעול בהתאם לחקיקה רגולטורית כמחויבות כלפי פרטים.

לסיכום, על פי דעת הרוב בעניין **טרנסיוניון**, הפרת החוק של הקונגרס אינה כשלעצמה "פגיעה למעשה" המכוננת זכות עמידה. על בתי המשפט הפדראליים להחליט באופן עצמאי האם התובע ספג נזק קונקרטי בהתאם לסעיף 3 לחוקה. בענייננו לטענת התובעים חברת **טרנסיוניון** לא עשתה את שנדרש על פי החוק על מנת להבטיח כי המידע המטעה על היותם סיכון ביטחוני לאומי לא ייכלל בדוח האשראי של התובעים. בהנחה שטענה זו נכונה, כתב קאבנו, 1853 חברי הקבוצה שחיווי תיק האשראי שלהם הופץ לבתי עסק נפגעו באינטרס קונקרטי המעניק להם זכות תביעה. עם זאת, שאר 6,332 חברי הקבוצה, שבתיקי האשראי שלהם במחשבי החברה אכן הופיע מידע מטעה, אבל מידע זה לא הופץ לבתי עסק ולצדדים שלישיים, לא נפגעו באינטרס קונקרטי ולכן אינם מחזיקים בזכות תביעה. אותם 6,332 תובעים לא הציגו ראיות כי חברי הקבוצה נפגעו מעצם החשיפה לסיכון (למשל, נזק רגשי מכך שהיה קיים סיכון) כי המידע שלהם יופץ לצדדים שלישיים. יתרה מזאת, קאוונו קבע כי מלבד רמירז אף אחד מחברי הקבוצה לא הוכיח כי אכן נפגע מהרישום המטעה, ולכן החזיר את התיק לבית המשפט שלמטה להליכים נוספים, ועל מנת שיקבע האם לאור ההלכה החדשה לגבי זכות העמידה התביעה מתאימה לתובענה ייצוגית.

#### ד) דעת המיעוט מפי השופט קלרנס תומס

על פי השופט תומס, הבירור בהתאם לסעיף 3 הוא האם התובע אוכף את זכויותיו שלו או את זכות הציבור, כלומר, זכות או חובה שהציבור והקהילה מחזיקים בה באופן כללי. הפרה של זכות פרטית מעניקה זכות תביעה על נזקים. בכלל זה, טוען תומס, גם פגיעה בזכות פרטית שנוצרה על ידי הקונגרס עונה על הדרישה לזכות עמידה. רק כאשר התובע מעוניין לאכוף זכות ציבורית עליו להראות כי סבל פגיעה קונקרטית על מנת לקיים את דרישת זכות העמידה שבסעיף 3 לחוקה.

בענייננו, חיוותה חברת **טרנסיוניון** בדוחות האשראי שלה כי אלפי אזרחים שומרי חוק הם טרוריסטים או סוחרי סמים בפוטנציה. הקונגרס קבע כי על חברות חיווי אשראי מוטלות חובות כלפי צרכנים וכי הפרתן היא בעלת חשיבות משמעותית, המעניקה זכות תביעה בבתי המשפט הפדראליים. עם זאת, ביהמ"ש החליט להתעלם מהכרעת הקונגרס כי מעשים ועוולות אלה ראויים לתרופה בבתי המשפט הפדראליים. לדעתו, בשם ההגנה על הפרדת רשויות, בית המשפט נטל את כוחו של המחוקק להגדיר וליצור זכויות. גישתו של תומס שונה, ולפיה מכיוון שכל קבוצת תובעים בענייננו הצליחה להוכיח פגיעה בזכויות המשפטיות הפרטיות שלהן בהתאם לחוק חיווי אשראי הוגן, לכל הקבוצה יש זכות עמידה.

## ה) דעת מיעוט של אלנה קגן

על פי השופטת קגן בית המשפט הסב את דוקטרינת זכות העמידה הנשענת על צניעות וריסון לכלי של השגבה והאדרה שיפוטית, שכן שלל בתואנה חוקתית זכות תביעה, שהוענקה על ידי הקונגרס לקבוצת תובעים ספציפית. למרות שהצטרפה לדעת המיעוט של תומס, ציינה קגן כי היא חולקת עליו בעניין אחד, והוא ההבחנה בין זכויות אינדיבידואליות וזכויות קבוצתיות. לגישה, התעלמות מהכרעת הקונגרס בזיהוי פגיעה באינטרסים מוחשיים ובלתי מוחשיים יכולה להיות מוצדקת רק כאשר לא ניתן באופן סביר להניח כי הקונגרס האמין כי זכות תביעה יכולה לפצות או למנוע את הנזק.

## ו) דיון והערכה

שאלת זכות העמידה יורדת לשורש תפקידם של בתי המשפט vis-à-vis רשויות השלטון האחרות ובמיוחד המחוקקת והמבצעת. במשטר חוקתי אמיתי סמכותם של הרשויות השלטוניות מואצלת ומוגבלת על ידי החוקה. בהתאם, הדרישה שבסעיף 3 לחוקה, כי התובע יראה פגיעה קונקרטית, נועדה להבטיח כי בית המשפט יפעל בתחומי תפקידו להכריע במחלוקות קונקרטיות ומעשיות ובתחום מומחיותו שהוא מתן סעד ופיצוי על פגיעה באינטרסים מוחשיים ובלתי מוחשיים שלו אישית, שזכו להכרה ולגיבוש במסורת המשפט האנגלו-אמריקני. לפי דעת הרוב, הדרישה לפגיעה קונקרטית מעוגנת בחוקה ולכן אין הקונגרס או בתי המשפט עצמם יכולים להרחיב או לוותר על אותו דבר מה המכונן פגיעה קונקרטית ודרישה זו גם מגנה חוקתית על הנתבע מפני פגיעה שלא כדין בזכויותיו על ידי הרחבת זכות התביעה על ידי בית המחוקקים. לפי דעת מיעוט, הגם שהחוקה קבעה את הדרישה לפגיעה קונקרטית כבסיס לסמכותם ותפקידם של בתי המשפט, יש לנקוט בגישה ליברלית יותר למה יכול להוות פגיעה קונקרטית ובמיוחד לאפשר לבית המחוקקים להשתתף בקביעת טיב והיקף זכויות הפרט, שעל הפרתן ניתן לתבוע בבתי המשפט.

עם זאת, חשוב להבחין עד כמה שונות התפיסות הנ"ל מהגישה הישראלית הרווחת למן שנות השמונים בבג"ץ. על פי גישה הישראלית בעתירות ציבוריות וחוקתיות מהמעלה הראשונה אין צורך כלל בזכות עמידה, שכן תפקידו של בג"ץ הוא להגן על שלטון החוק גם בהעדרו של עותר פרטי. את התוצאות של זניחת דוקטרינת זכות העמידה במשפט הישראלי, ניתן היה לראות בשלושת הדיונים החוקתיים המונומנטליים בבג"ץ לאחרונה: בעניין פשרת האוזר, בעניין חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום, ובעניין ממשלת החילופים. בשלושת העניינים הללו, נאות בג"ץ לדון לגוף העתירות בלי עותר בעל מעמד אישי ומיוחד, אבל יותר חשוב, בלי עותר בעל פגיעה קונקרטית מוכרת (מוחשית או לא מוחשית). בכך שונה בתכלית בית המשפט העליון של מדינת ישראל מבית המשפט העליון של ארה"ב, שרואה עצמו כמוסד להכרעה בסכסוכים בעלי נפקות מעשית וקונקרטית על חיי אנשים ובהתאם לעקרונות ולגבולות הסמכות שהוענקה לו בחוקה האמריקנית.

ציטוט מוצע: שוקי שגב "צמצום זכות העמידה בבתי משפט פדראליים: טרנסיוניון נ' רמירז" **בלוג רשות הרבים** (18.10.2021).