



חוק תובענות ייצוגיות

התייחסות לתזכיר חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס'
16), התשפ"ד-2024

התנועה למען איכות השלטון בישראל

האגף הכלכלי

יוני 2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להעביר לעיונכם את הערות התנועה לתזכיר חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 16), התשפ"ד-2024, שפורסם להערות הציבור בחודש אפריל 2024 (להלן: "התזכיר").

בפתח הדברים, ובטרם נעמוד על ההסדר המוצע ועל עמדת התנועה ביחס לחלק מהתיקונים המוצעים בו, נציין כי מנגנון התובענות הייצוגיות, המהווה מנגנון חשוב במסלול האכיפה הפרטית, זכה בחלוף השנים לדיון משפטי ער ולהתפתחויות ושכלולים המבטאים את הידע והניסיון שנצבר מצד כל העוסקים בתחום. על כן, התזכיר שמקדם עיגון והתאמה למציאות העכשווית הוא צעד מבורך וחשוב.

הערותינו יעסקו בארבע: סוגיות מרכזיות: ראשית, הבעייתיות הגלומה לדעתנו בהגבלת זכותו של אדם להגיש יותר מחמש בקשות לאישור תובענה ייצוגית בשנה; שנית, נבקש להביע את תמיכתנו בהרחבת האפשרות של ארגונים שלא למטרות רווח להגיש תובענות ייצוגיות; שלישית, נעמוד על הקושי הטמון בסעיף 7 לתזכיר, שמבקש להביא בחשבון את השיקול של האינטרס הכלכלי הגבוה ביותר כאשר התחרות היא מול ארגון שמגיש תובענה ייצוגית; רביעית, נציע לבחון הוספת פרט נוסף לתוספת השנייה לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק"), וזאת מכח תביעות בעילות המתאימות מכח חוק קידום התחרות בענף המזון, תשע"ד-2014 (להלן: "חוק קידום התחרות בענף המזון").

ולחלן נעמוד על הדברים בהרחבה:

סעיף 15(1) לתזכיר: צמצום זכותו של אדם להגיש יותר מחמש בקשות לאישור תובענה ייצוגית בשנה

1. סעיף 4(א)(1) לחוק קובע מי הוא "אדם" הרשאי להגיש תובענה ייצוגית, כאשר המגבלה העיקרית היא שעליו להיות בעל עילת תביעה אישית, ואין הגבלה על מספר הבקשות לאישור תובענה ייצוגית שאדם כאמור רשאי להגיש מידי שנה. התיקון המוצע בסעיף 15(1) לתזכיר מבקש להגביל את זכותו של תובע ייצוגי, שעומד בתנאים הקבועים בחוק, להגיש תובענה ייצוגית מקום בו כבר הוגשו על ידו יותר מחמש בקשות אישור באותה השנה.
2. כפי שעולה מדברי ההסבר לתזכיר,¹ מטרת המגבלה להתמודד עם תופעת ה"תובעים הסדרתיים", קרי תובעים ייצוגיים המגישים תובענות ייצוגיות רבות, ולעיתים אף מגבשים לעצמם, באופן מלאכותי, עילת תביעה אישית על מנת לעמוד בדרישות החוק.
3. עמדת התנועה היא כי מגבלה מוצעת זו מצמצמת את הזכות להגיש תובענות ייצוגיות באופן קטגורי ושרירותי שלא לצורך, ואף ספק רב אם היא תגשים את מטרת התיקון – מניעת בקשות אישור שהן בקשות סרק או שהתועלת שתצמח מהן לקבוצה היא מזערית. זאת מהנימוקים הבאים:
 - 3.1. כפי שמצוין בדברי ההסבר עצמם – העובדה שבקשות לאישור תובענות ייצוגיות מוגשות על ידי אדם שמגיש מספר רב של בקשות אינה בהכרח מלמדת כי מדובר בבקשות סרק או מעידה על טיבן ואיכותן. כל שנטען הוא כי קיים קשר מסוים בין ריבוי של בקשות המוגשות על ידי תובעים סדרתיים לבין איכותן, כי הדבר מלמד על ניצול לרעה של כלי התובענה הייצוגית, ויוצר רושם של תובענות ייצוגיות שמוגשות ללא עילת תביעה אישית אותנטית.
 - לפיכך, מאחר שלא ניתן בהכרח ללמוד על איכות הבקשה ממספר הבקשות שהוגשו באותה שנה על ידי התובע הייצוגי, יש לעניות דעתנו קושי באיסור הקטגורי לאשר את הבקשות הנוספות מעל לחמש הראשונות, וזאת אף מבלי להותיר לבית המשפט שיקול דעת לבחון את טיב הבקשה.

¹ ראו בע"מ 32-31 לתזכיר.

3.2. התנועה רואה חשיבות רבה בצמצום הליכי הסרק הייצוגיים שמוגשים כיום, הן מפאת בזבוז המשאבים השיפוטיים והמערכתיים והן בשל הנטל שהדבר מטיל שלא לצורך על חלק מהנתבעים או המשיבים (ובפרט עסקים בינוניים ומטה). אולם, הבעיה בה יש להתמקד היא במניעת בקשות סרק ולא בזהות התובעים. בהשאלה, כפי שעמד על כך בית המשפט העליון הנכבד בהקשר אחר-יש להבחין בין "עותר סדרתי" לבין "עותר סרק סדרתי"² – בענייננו, לא כל תובע ייצוגי סדרתי יש לתייג באופן אוטומטי כתובע סרק.

3.3. על מנת להתמודד עם בקשות סרק, התזכיר מספק בידי בתי המשפט מנגנונים יעילים נוספים, ובהם: מנגנון עריכת פנייה מוקדמת (סעיף 3 לתזכיר); הוספת סעיף 3 לחוק, שיתיר לביהמ"ש להורות, בכל שלב בהליך, על מחיקת בקשה לאישור שהיא "טרדנית" או "קנטרנית" (סעיף 4 לתזכיר); וכן, נזכיר כי לבית המשפט נתונה כבר היום הסמכות להחליף את התובע הייצוגי או בא כוחו, אם הוא סבור שהדבר דרוש להבטחת ניהול עניינם של חברי הקבוצה בדרך הולמת ובתום לב (סעיף 8(ג) לחוק).

3.4. לפיכך, משיש כלים יעילים נוספים להתמודד עם תביעות סרק, וכן עם תובעים סדרתיים אשר יש לגביהם חשד שהם לא ינהלו את ענייני הקבוצה כנדרש, אין מקום להטלת מגבלה כה גורפת. יתרה מכך, מגבלה זו עשויה למנוע מאותם תובעים ייצוגיים, שיש בידיהם את המשאבים והיכולות ליטול את הסיכון והמאמץ הכרוכים בניהול תובענות ייצוגיות, להגיש תובענות ייצוגיות ראויות, כשלא ברור האם יש אדם (או ארגון) אחר שמתאים יותר לניהול ההליך או שיש ברצונו וביכולתו לנהלו.

3.5. נוסף על האמור, כפי שמבהירים דברי ההסבר, המגבלה האמורה חלה רק ביחס לזהות התובעים הייצוגיים אך לא ביחס לעורכי הדין המייצגים (בעמ' 32 לתזכיר). עובדה זו יכולה דווקא לגרום לכך שעורכי הדין המייצגים, להם כאמור אינטרס כלכלי מובהק בהליך, לפעול להעמדת תובע ייצוגי חלופי, באופן מלאכותי, תחת התובע הייצוגי המקורי במקרים בהם הוא הגיש כבר חמש בקשות אישור באותה שנה. לחלופין, יתכן שתובענות ייצוגיות מוצדקות יוגשו בעיכוב, תוך שהדבר עשוי להקשות על ניהול ההליך, למנוע אותו במקרים בהם חולפת תקופת ההתיישנות, או לעכב שלא לצורך את קבלת הפיצוי או הסעד ההצהרתי שמגיע לחברי הקבוצה.

3.6. לבסוף, בכל הכבוד הראוי, ההשוואה שמבקשים מנסחי התזכיר לערוך מול ההגבלה על זכותו של אדם להגיש לכל היותר חמש תביעות קטנות בשנה³, אינה רלוונטית מכמה סיבות: ראשית, שלא כמו בנוסח המוצע- הזכות להגיש מעל חמש תביעות קטנות בשנה אינה נשללת באופן מוחלט, כי אם לבית המשפט שיקול דעת האם לדון בה או להעבירה לבית משפט מוסמך אחר⁴; שנית, לאותו אדם יש אפשרות לנהל את אותה התביעה בבית המשפט המוסמך שלא במסלול של תביעה קטנה, אך בענייננו, אין חלופה מקבילה למעט לדחות את מועד הגשת הבקשה, ואולי גם במחיר התיישנותה עילת התביעה; שלישית, נזכיר את המובן מאלי- שלילת זכותו של התובע הייצוגי להגיש תובענה ייצוגית באותה שנה אינה פוגעת רק בו כי אם גם בחברי הקבוצה שאותה הוא מבקש לייצג (כאמור, במקרים בהם אין תובע ייצוגי אחר).

² ראו: רע"ב 1587/24 בני סלע נ' שב"ס (פורסם בנבו, 29.5.2024).

³ סעיף 60(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט").

⁴ כפי שמורה לשון הסעיף (הדגש לא במקור):

"בית המשפט רשאי לא לדון בתביעה או בתביעה-שכנגד ולהעביר לבית משפט שלום או לבית המשפט המוסמך לדון בה, לפי העניין, אם ראה שהדיון בבית משפט לתביעות קטנות אינו מתאים להן, או אם ראה שהתביעה הוגשה בידי תובע שכבר הגיש באותה שנה באותו בית משפט יותר מחמש תביעות."

4. לסיכום, לעמדת התנועה אין מקום לקדם את סעיף 4 המוצע לתזכיר, ולמצער יש ליצור מנגנון דומה לזה המעוגן ביחס לתביעות קטנות, שמשאיר בידי בית המשפט שיקול דעת על מנת שלא למנוע או לעכב הגשת בקשות אישור ראיות.

סעיף 5(2) לתזכיר: הסרת החסם של ארגונים בדבר הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית

5. סעיף 4(א)(3) לחוק קובע כי ארגון רשאי להגיש בקשה לאישור תובענה ייצוגית בשם קבוצת אנשים רק לאחר שבית המשפט השתכנע כי קיים קושי להגיש את הבקשה בידי אדם הנכלל בקבוצה. אם כן, במצב שבו אדם בעל עילת תביעה אישית יכול להגיש את הבקשה לאישור תובענה ייצוגית, ככלל בית המשפט לא יאפשר לארגון לעמוד כתובע הייצוגי.

6. הוראת החוק הקיים מבכרת הגשת בקשות אישור על ידי מי שיש בידם עילת תביעה אישית, ולא על ידי ארגונים.⁵ אנו סבורים כי מצב משפטי זה אינו עולה בקנה אחד עם התכלית של היות התובענה הייצוגית, בין היתר, כלי לקידום אינטרסים ציבוריים וחברתיים בתחומים שונים. במקרים רבים לדעתנו דווקא ארגונים הם התובעים הייצוגיים המתאימים והראויים ביותר, זאת משום שלגביהם פוחתת בעיית הנציג; יש מידה של פיקוח על פעילותם (בין אם מדובר בעמותה או בהקדש המפוקחים בהתאם על ידי רשם העמותות ורשם ההקדשות); וכן, לחלקם יש את המומחיות בתחום עיסוקם, המשאבים ואורך הרוח לנהל הליך של תובענה ייצוגית, שכידוע לרוב הוא מורכב, יקר וארוך.

7. היטיב לתאר זאת בית המשפט העליון ב-ע"א 7842/16 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' צדוק לוי פירסק ואח'**, בפס' 20 לפסק הדין של כב' השופט (בדימ') דנציגר (פורסם בנבו, 27.9.2017):
"אכן, אין חולק כי לארגונים קיים תפקיד חשוב במימוש חזונה של התובענה הייצוגית ככלי להגשמת אינטרסים חברתיים וציבוריים. ישנם ארגונים בעלי המשאבים; המומחיות; הניסיון ומעל כל זאת – הרצון הטוב, לקדם טיפול בנושאים שונים בעלי השלכות על המרחב החברתי-ציבורי, הסובלים מתת-אכיפה."

8. יתרה מכך, נציין כי החשיבות להסיר את החסמים בפני הגשת תובענות ייצוגיות (ראויות) בידי ארגונים מתחדדת גם לאור הנתונים האמפיריים המלמדים כי גם כיום, בחלוף כמעט שני עשורים מחקיקת החוק, שלוש הרשויות הציבוריות שהוכרו בחוק כמי שרשאיות להגיש תובענות ייצוגיות בתחומי מטרותיהן הציבוריות,⁶ עד כה כמעט ולא השתמשו בסמכותן.⁷ למעשה, ניתן לספור על כף יד אחת את מספר הבקשות לאישור תובענות ייצוגיות שהוגשו על ידי רשויות ציבוריות.⁸

9. לא זו בלבד, לגישתנו, דרישת המחוקק בחוק להצביע על הקושי להגיש את התביעה בידי אדם בעל עילת תביעה אישית הוגדרה באופן הפתוח לפרשנות, דבר שלעיתים מונע הגשת בקשות אישור ראיות על ידי ארגונים, ולמצער מסרב ומאריך את ההליך בדיונים מיותרים סביב שאלת התקיימות תנאי זה.⁹

⁵ ראו: רע"א 6897/14 **רדיו קול ברמה בע"מ נ' קולך - פורום נשים דתיות**, בפס' 33 לפסק דינו של כב' השופט (בדימ') דנציגר (פורסם בנבו, 9.12.2015).

⁶ סעיף 4(א)(2) והתוספת הראשונה לחוק.

⁷ ראו למשל: **עניין אדם טבע ודין**, בפס' 21 לפסק דינו של כב' השופט (בדימ') דנציגר והאסמכתאות המפורטות שם.

⁸ בין הדוגמאות הספורות: ת"צ 37237-08-17 **מדינת ישראל - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נ' אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ**; ת"צ 42918-12-14 **אברהם ואח' נ' חברת קו צינור אילת אשקלון בעמ ואח' - במסגרתה גם רשות הטבע והגנים הייתה אחת המבקשות**; ת"צ 37232-08-17 **הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים נ' רותם אמפרט נגב בע"מ**.

⁹ ראו לדוגמא: ת"צ 9407-09-22 **הצלחה - לקידום חברה הוגנת נ' אריקה כרמל בע"מ** (פורסם בנבו, 4.4.2024).

10. למותר לציין שגם אם קיים חשש שהסרת החסם תגרור תביעות סרק או תעודד גורמים מסוימים להתאגד אך לשם הגשת תובענות ייצוגיות,¹⁰ התיקון המקביל והמשלים שמוצע בתזכיר, לפיו הגשת תובענה ייצוגית תיעשה בתנאי שזוהי אינה פעולתו העיקרית של הארגון, מהווה לדעתנו הגנה מספקת שתפיג את החשש מכך.

11. לסיכום, מזה שנים רבות שבתי המשפט והספרות המשפטית קראו לצמצום החסמים העומדים כיום בפני ארגונים להגיש תובענות ייצוגיות,¹¹ ויפה שעה אחת קודם לקידום תיקון זה. כפי שהיטיב לתאר זאת עו"ד אסף פינק – אף בפרספקטיבה רחבה יותר מדיני תובענות ייצוגיות, מתן היכולת בידי ארגונים לעשות שימוש נרחב יותר בכלי התובענה הייצוגית, הוא בעל השלכות חברתיות וציבוריות חיוביות משמעותיות:¹²

"פגיעה ישירה בכיסו של המעוול, יכולה להביא לתוצאות מהירות ומשמעותיות יותר מאשר שימוש בכלים המנהליים שארגונים חברתיים מורגלים בהם. זאת לאור התחזקות התובנה כי חלק ניכר מהכוח ומהשליטה בספֶרה החברתית-כלכלית אינם מצויים בידי הרשויות השונות, אלא בידי תאגידים פרטיים, כחלק מתהליכי ההפרטה הרווחים בישראל."

סעיף 7 לתזכיר: מתן משקל למיהות התובע בעל האינטרס הכספי הגדול ביותר בסעד שנתבע בתובענה ייצוגית

12. כיום סעיף 7 לחוק, העוסק בהכרעה בתחרות שבין בקשות לאישור או תובענות ייצוגיות דומות או זהות, אינו כולל במסגרת השיקולים שעל ביהמ"ש לשקול (המפורטים בסעיף 7(ב) לחוק) שיקול שנוגע למי מבין התובעים או המבקשים המתחרים יש את האינטרס הכספי הגדול ביותר בפיצוי שנתבע בתובענה הייצוגית. זאת, ללא קשר להבחנה בין העילות השונות מכח התוספת השנייה לחוק.

13. התיקון המוצע מבקש שביחס לתביעות מכח פרטים 4 ו-5 לתוספת הראשונה לחוק (תביעות בקשר לניהול זירת סוחר ותביעות בעילה הנובעת מזיקה לניירות ערך), יתחשב בית המשפט בבחירת התובענה המובילה גם בשיקול של מי מבין התובעים הוא בעל האינטרס הכספי הגדול ביותר. בדברי ההסבר, התיקון המוצע מנומק בכך שתכליתו לבטל את "מרוץ הגשת התובענה הקבוצתית" כדי לאפשר לגורמים המוסדיים שהות לבחון אם הם מעוניינים להגיש תובענה ולנסות ולהעביר לידי בעלי המניות (בדגש על המוסדיים) את הכוח בהובלת התובענה.¹³

14. לעניות דעתנו, התיקון המוצע אינו מתיישב עם הסרת החסמים בפני הגשת תביעות בידי ארגונים שאין בידם עילת תביעה אישית, ולכן ככל שהוא יקודם יש לעשות בו את ההתאמה ביחס למקרים שבהם בין התובעים "המתחרים" יש גם ארגונים ללא עילת תביעה אישית. שכן, במקרים אלו לעולם האינטרס הכספי של הארגון יהיה קטן יותר מאדם בעל עילת תביעה אישית. אולם, יתכן שבמקרים המתאימים הארגון דווקא הוא התובע הראוי ביותר לנהל את ההליך, וזאת בין היתר דווקא בזכות העובדה שאין לו אינטרס כספי ישיר.

15. יתרה מכך, אנו סבורים כי במקרים אלו יש להקביל את היחס לארגונים כמו לגופים המוסדיים, ובמקרים המתאימים לתת להם עדיפות בבחירת התובענה המובילה. תיקון זה חשוב לכל הפחות ביחס

¹⁰ כך למשל, חשש זה העולה בעניין קול ברמה, בפס' 33-32 לפסק דינו של כב' השופט (בדימו') דנציגר.

¹¹ ראו למשל: האסמכתאות המפורטות בעניין הצלחה, בפס' 28.

¹² אסף פינק "תובענות ייצוגיות ככלי לשינוי חברתי" מעשי משפט ו 157, 163 (2014).

¹³ ע"מ 33-34 לתזכיר.

לארגונים, בפרט משעה שיש ספק האם המוסדיים כלל יפעלו למלא את תפקידם באכיפה הפרטית באמצעות מנגנון התובענה הייצוגית.¹⁴

סעיף 24 לתזכיר: לשקול להרחיב את התוספת השנייה לחוק גם ביחס להפרות של חוק קידום התחרות בענף המזון

16. כידוע, ניתן להגיש תובענות ייצוגיות רק בעניינים המנויים בתוספת השנייה לחוק או בעניינים שנקבעו לגביהם הוראות חוק מפורשות שניתן להגיש בהם תובענה ייצוגית.¹⁵ סעיף 24 לתזכיר מבקש להרחיב את הרשימה המנויה בתוספת השנייה, והתנועה מברכת על מגמה זו.

17. לצד התביעות הנוספות שהתזכיר מבקש להכליל, התנועה מבקשת להציע לשקול תיקון נוסף בתוספת השנייה לחוק, כך שניתן יהיה לתבוע גם בעילה לפי חוק קידום התחרות בענף המזון (בין אם ביחס לחוק בכללותו או לסעיפים ספציפיים בו). יוער כי התנועה מבינה כי הדבר ידרוש גם תיקון של חוק קידום התחרות בענף המזון עצמו, אשר אינו מגדיר כי הפרות לעניין החוק הן עוולות אזרחיות המקימות זכות לפיצוי, אך לעניות דעתנו יש לעשות כן במקביל או יחדיו.

18. חוק קידום התחרות בענף המזון נחקק בעקבות המלצות של שורת ועדות (וועדת טרכטנברג 2011; ועדת קדמי 2012; ועדת לנג 2014) שעסקו במצבו הריכוזי של ענף המזון ובחסמי הייבוא המאפיינים אותו. מטרתו של החוק היא "הגברת התחרותיות בענף המזון ובתחום מוצרי הצריכה, לשם הפחתת המחירים לצרכן".¹⁶ למעשה, חוק זה הוא מעין חוק ספציפי בענף המזון, שהוא חלק ממארג דיני התחרות וההגבלים העסקיים. דא עקא, בעוד שהמחוקק קבע מפורשות כי הפרה של חוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק התחרות**") מהווה עוולה בנזיקין,¹⁷ והכליל תביעות מכח חוק התחרות בתוספת לחוק,¹⁸ לא נקבעו סעיפים מקבילים בחוק קידום התחרות בענף המזון ובהתאם החוק לא הוסף לתוספת השנייה לחוק.

19. לדעתנו מדובר באבסורד שאנו מתקשים למצוא לו הצדקה. ברי כי הוראות חוק קידום התחרות בענף המזון נועדו לדאוג לצרכן על ידי שמירה על התחרות בענף והנהגת נורמות התנהגות נדרשות לצורך כך. משכך, אין להלום את המצב המשפטי כיום, בו לצרכן אין זכות תביעה אישית שבאמצעותה הוא יכול לנקוט באכיפה פרטית (אישית או ייצוגית). מציאות זו גם פוגעת בהרתעה שיוצר חוק קידום התחרות בענף המזון, שכן הפרות שלו נתונות אך לאכיפת הרגולטור באמצעות עיצומים כספיים או הליכים פליליים (על חסרונותיהם ומגבלותיהם).

20. למעלה מן הצורך, נבהיר כי הצעתנו אינה מתעלמת מכך שבחלק מהמקרים, ניתן לכאורה כבר היום להגיש תובענה ייצוגית בגין הפרה של חוק קידום התחרות בענף המזון ככל שהיא נופלת בגדרי התביעות האחרות המפורטות בתוספת השנייה. אולם, לעמדת התנועה, **דרך המלך היא להכניס באופן מפורש התייחסות בתוספת** כדי להבטיח שכל ההפרות הרלוונטיות יכוסו, וכן כדי להימנע מדיונים ארוכים מתי

¹⁴ ראו: אפרת נוימן "האכיפה הפרטית בשוק ההון מדשדשת: רבע מהתביעות עברו, אך נסגרו בפשרות" THE MARKER (31.5.2022),

https://www.themarker.com/markets/2022-05-31/ty-article/.premium/00000181-15b5-d71f-a3e1-d5b58ec40000?utm_source=Web_Share&utm_medium=Whatsapp&utm_campaign=Share

¹⁵ סעיף 3(א) רישא לחוק.

¹⁶ סעיף 1 לחוק קידום התחרות בענף המזון.

¹⁷ סעיף 50 לחוק התחרות.

¹⁸ פרט 4 לתוספת השנייה לחוק.

ובאילו מקרים שכאלו יכנסו לגדרי פרטים אחרים בתוספת – דיונים שיש בהם לסרב את ההליך ולפגוע בוודאות המשפטית.

בברכה ובכבוד רב,



רכזת האגף הכלכלי



האגף הכלכלי
טלילה דביר, עו"ד



ראש האגף הכלכלי
אריאל ברזילי, עו"ד