26.6.2024

לכבוד:
גברת יערה למברגר, עורכת-דין
ראשת אשכול אזרחי במחלקת ייעוץ וחקיקה - משרד המשפטים
רחוב צאלח א-דין 29
ירושלים 9149001
באמצעות מייל: YaaraLe@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: **<u>התייחסות הקליניקה לתזכיר חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 16), התשפ"ד-2024</u>**[1]

הקליניקה לתובענות ייצוגיות בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, מתכבדת להגיש את התייחסותה לתזכיר חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 16) (תיקונים שונים), התשפ"ד-2024 (להלן, בהתאמה: "**הקליניקה**" ו-"**התזכיר**").

בפתח הדברים יצוין, כי הקליניקה רואה חשיבות בקידום וייעול הליכי תובענה ייצוגיות ובהתאם, מברכת על היוזמה והנכונות לפתח את הדין לאור הניסיון המצטבר ותובנות מושכלות ביחס לפרקטיקה המקובלת.

לצד האמור, להלן התייחסותנו לתיקונים המוצעים בתזכיר, אשר לעמדתנו דורשים חשיבה נוספת.

1. **<u>תיקון סעיף 3(א) לחוק – הודעת צד שלישי נגד רשות</u>**

1.1 במסגרת תיקון סעיף 3(א) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "**החוק**"), מוצע לשלול את האפשרות להגשת הודעת צד שלישי נגד רשות בתובענה ייצוגית, במקרים בהם לא ניתן לתבוע אותה באופן ישיר. לעמדת הקליניקה התיקון ראוי, שכן מתן אפשרות להגשת הודעת צד שלישי נגד רשות, עשוי לעקוף הגנות שניתנו למדינה בחוק (לפי סעיפים 3(א), 9 ו-21 לחוק) ואת הרציונליים שעמדו ביסודן.

1.2 לצד האמור, קיים חשש כי שלילת האפשרות להוצאת הודעת צד שלישי למדינה, תביא לריבוי תביעות כנגדה בהליך נפרד, וכי במסגרת ההליך הישיר נגד המדינה, תועלנה טענות העומדות בסתירה לפסק הדין שניתן כנגד הנתבע הפרטי בתובענה הייצוגית. מצב זה אינו רצוי ואף עלול להוציא את הנתבע הפרטי "קירח מכאן ומכאן".

1.3 כמענה לכך מוצע לקבוע כי הנתבע בהליך הייצוגי יוכל להוציא הודעת צד שלישי למדינה, אולם המדינה תוכל לבקש לדחות הודעה זו על הסף. ככל שעשתה כן, המדינה תהיה כפופה להשתק פלוגתא ביחס לכל הכרעה שניתנה בתובענה הייצוגית, למרות שלא הייתה צד לה. ככל שבחרה שלא לדחות

[1] ההתייחסות דנן נערכה בסיוע הסטודנטים שהשתתפו בקליניקה במחזור תשפ"ד – מרים סיאגה, עדן גלזר, תום מאור ותומר רונן.

את ההודעה, המדינה תוכל להעלות את טענותיה ולמנוע השתק פלוגתא שיחול עליה בהעדרה. פתרון זה מאזן בין זכות הנתבע לשיפוי, וודאות וסופיות הדיון, לבין הגנה על תקציב המדינה.

2. **<u>הוספת סעיף 3א לחוק – חובת פניה מוקדמת</u>**

2.4 ליבו של סעיף 3א המוצע הוא הסדר שמחייב בהקשרים מסוימים פנייה מוקדמת. להלן נצביע על מספר נקודות שלטעמנו ניתן לשפרן בהסדר הפנייה המוקדמת המוצע.

2.5 <u>הגנה על עסקים קטנים</u>:

2.5.1 הרצון "לחסן" עסקים קטנים באמצעות חובה משמעותית יותר של פניה מוקדמת, ברור. ואכן, התיקון המוצע קובע מדרג של עסקים, זעירים, בינוניים, קטנים וכו', תוך קביעת חובת פנייה מוקדמת רחבה יותר, ביחס לעסקים זעירים.

2.5.2 חשש בולט מההסדר המוצע הוא הקושי של הנפגע – הפונה – לאפיין את טיב העסק הפוגע ולקטלג אותו כעסק קטן/זעיר/בינוני. על פי התיקון המוצע, הגדרות אלו מבוססות בעיקרן על מספר העובדים ומחזור העסקאות.[2] בחלק ניכר של המקרים, אלו פרמטרים שאינם גלויים לעין. לעתים אף מדובר במידע פרטי של בעל העסק, כגון נתונים מסחריים. קשה לראות כיצד הפונה – בשאיפה, האזרח הקטן – יוכל לגשת למידע זה ולסווג את העסק כאמור. לכל הפחות מדובר בהטלת חובה משמעותית של בירור על הפונה, בניגוד למטרת התזכיר.

2.5.3 אנו מדגישים שמדובר באבחנה משמעותית ביותר. כך למשל, השאלה אם בכלל ניתן להגיש תביעה ייצוגית לפיצויים בעילות מסוימות (שבתוספת הרביעית), ככל שהפנייה לא טופלה, תלויה באבחנה בין עסק זעיר לעסק לא זעיר. ניתן להדגים באמצעות עילת הספאם. עולה מהתזכיר שבעילה זו לא ניתן להגיש תביעה ייצוגית לפיצויים כלל נגד עסק שמעסיק עשרה עובדים, ומחזור העסקאות שלו הוא 1.9 מיליון ₪ – שכן מדובר בעסק זעיר. לעומת זאת, אם מחזור העסקאות השנתי של עסק זה הוא 2.1 מיליון ₪, תביעת פיצויים בהמשך הדרך אפשרית, שכן לא מדובר בעסק זעיר. דוגמא נוספת קשורה לאבחנה בין עסק בינוני לגדול – מתחת ומעל 50 מיליון ₪. הנפגע מהפרה של עסק בינוני בעילת הספאם מחויב בהגשת פנייה מוקדמת מול עסק בינוני; אך לא מול עסק גדול. בדומה, בעילות רגילות (שאינן מהתוספת הרביעית) הנפגע מחויב בפנייה מוקדמת רק מול עסק זעיר.

2.5.4 לטעמנו האבחנה שרירותית – ולא ישימה מעשית,[3] לכן נדרשת בעינינו חשיבה מחודשת על אופן הסיווג. ניתן לחשוב למשל על ניהול מרשם עסקים, בפיקוח של משרד המשפטים. עסקים שברצונם ליהנות מההגנות של עסק זעיר/בינוני/קטן יצטרכו להירשם

[2] וליתר דיוק – מספר העובדים *או* מחזור העסקאות. כך למשל, ההגדרה בתזכיר ל"עסק זעיר" מפנה לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. בחוק זה "עסק זעיר" הוא זה שמעסיק עד חמישה עובדים או שמחזור העסקאות השנתי שלו אינו עולה על 2 מיליון שקלים חדשים.

[3] ניתן לטעון שגם אבחנות אחרות במשפט הן שרירותיות ובכל זאת ישימות, ככלל – כגון תקרת הסמכות של השלום, 2.5 מיליון ₪. אולם בעניינו שאלת היותו של העסק זעיר או בינוני נמצאת בידיעת העסק – ולא ככלל בידיעת הפונה/תובע, בניגוד לדוגמת הסמכות.

פרואקטיבית למרשם, ולהראות שהם עומדים בתנאים לכך. הפונה יוכל לברר בנקל במרשם את סיווגו של העסק. עסקים שלא יירשמו לא ייהנו מההגנות.

2.5.5 באשר לאבחנה בין עסק בינוני לקטן – להבנתנו אין לה נפקות בתיקון המוצע, וניתן לבטלה ולהכניס את שתי הקטגוריות לאחת (למשל, עסק בינוני).

2.6 <u>עריכת ופרסום הפנייה המוקדמת</u>:

2.6.1 לטעמנו יש חשיבות רבה בפרסום הפנייה המוקדמת והמענה לה. הטעמים לפרסום דומים לטעמים לחובת הפרסום בפנקס התובענות הייצוגיות, דהיינו, מתן מידע לציבור ולעורכי הדין באשר לתובענות ייצוגיות שהוגשו (ותוצאתן).

2.6.2 התיקון המוצע קובע כי הפנייה "תפורסם" (סעיף 3א(ד) המוצע), אך לא מסדיר פרטים רבים הקשורים לעריכת ופרסום הפנייה. ללא הסדרה מפורשת בחוק יקשה על המנגנון לפעול כראוי. אמנם, תחולת הסעיף המוצע מותנית בהתקנת תקנות (ראו דברי ההסבר לסעיף 3א); אנו סבורים, עם זאת, שההסדרה הפורמלית היא מהותית ביותר ועליה להיעשות ולו חלקית בחוק. נדגיש במיוחד את הנקודות הבאות, שיפות גם להסדרה עתידית של הנושא:

- נדרשת הסדרה של "מרשם הפניות" האינטרנטי, שכאמור, בעינינו הוא חלק מהותי מהסדרת נושא הפנייה המוקדמת.
- נמליץ שהפנייה תהיה בטופס אחיד שייקבע בתקנות או בתוספת. השארת אופן הפנייה לשיקול דעת הפונה עלולה לעורר בעיות. כך למשל, הנתבע יכול לטעון שלא נעשתה פנייה כלל (למשל, משום שלא ברור מהפנייה שמדובר בפנייה לפי חוק תובענות ייצוגיות).
- לפי החוק הפרסום ייעשה רק "לאחר המועד הקובע" (סעיף 3א(ד) לחוק המוצע), כלומר לאחר 60 יום מהפנייה (סעיף 3א(א)). לא ברור מדוע הפרסום לא צריך להיעשות כבר בזמן אמת – מיד עם הפנייה, בדומה לפרסום במרשם התובענות הייצוגיות. פרסום בזמן אמת יכול לפתור בעיות רבות, כגון, השאלה מי הפונה הראשון, האם ניתן להגיש תביעה, מה קורה בזמן שבין הגשת ההפניה לפרסום וכו'. כך, בוודאי בשים לב לכך שלפי התיקון המוצע, חובת הפנייה המוקדמת חלה על הפונה הראשון בלבד.
- התיקון המוצע לא מבהיר כיצד "תפורסם" הפנייה במרשם – מתבקש שיהיה זה התובע שעליו מוטלת החובה לרשום (ולו גם האינטרס לרשום את עצמו כפוטנציאל לתביעה עתידית). מן הראוי להטיל על התובע חובה אקטיבית לרשום – שוב, בדומה למרשם ה"רגיל".
- בתיקון המוצע אין הגדרה של סכום האגרה על פניה מוקדמת – לטעמנו על סכום זה להיות נמוך, ולהיות מוחזר לפונה במקרה של פנייה מוצלחת.

2.7 <u>פנייה שהופכת לתביעה:</u>

2.7.1 התיקון לא מסדיר את העדיפות של הפונה הראשון בזמן במקרה של תחרות תביעות. ניתן לשקול להוסיף לסעיף 7 לחוק שיקול המעניק עדיפות לניהול ההליך על ידי הפונה הראשון בזמן (גם אם פנייתו טרם נענתה).

2.8 <u>פנייה מוקדמת מול רשות</u>:

2.8.1 עיקרי הדברים יפים גם להצעה לפנייה מוקדמת בתביעות השבה מול רשות, בשינויים המחויבים. נדגיש במיוחד את החשיבות של קביעת דרישות צורניות וחובות רישום ברורות.

3. **<u>הוספת סעיף 3ג לחוק – מחיקת תביעה טרדנית או קנטרנית</u>**

3.1 התזכיר מציע לאפשר מחיקת בקשה לאישור ככל שהיא "טרדנית או קנטרנית והיא גרמה לפגיעה מזערית בחברי הקבוצה" (סעיף 3ג לחוק, בנוסח המוצע). מדברי ההסבר עולה כי המטרה היא לטפל במקרים "שבהם הנזק המצטבר שנגרם לחברי הקבוצה הוא זניח . . . [ו]אין מקום לנהל את ההליך עד לשלב אישור התובענה רק כדי לדחותה מן הטעם שמדובר בזוטי דברים". כך, מוצע לתת "עוד כלי [ל]בתי המשפט שיאפשר להם שיקול דעת במקרים המתאימים לסלק את התביעה על הסף, כאשר נראה שהתביעה הוגשה בנושא שאין בו חשיבות ציבורית ושהתביעה היא קנטרנית ונראה שמטרתה אינה באמת להביא לתועלת ממשית לחברי הקבוצה או לציבור". עם זאת, דברי ההסבר מדגישים כי לא מדובר "בגביית כספים שלא כדין על סכומים מזעריים" שם "קיימת חשיבות ציבורית" לאור חוסר התוחלת בתביעה אישית.

3.2 הרצון לסלק על הסף תובענות ייצוגיות לא ראויות מובן. עם זאת, אנו סבורים כי התיקון המוצע מיותר, ובכל מקרה, נעדרת הלימה בין מטרתו לבין נוסחו. יתרה מכך, התיקון עלול להיות מזיק. לעמדתנו אין מקום להוסיף לחוק בהקשר זה. לחלופין, אנו מציעים נוסח אחר, שישקף להבנתנו טוב יותר את מטרת הסעיף. להלן נבהיר את עמדתנו.

3.3 ראשית, התיקון מיותר שכן לבתי המשפט ממילא יש הכוח לסלק תביעות קנטרניות. כפי שדברי ההסבר מראים, אפשרות זו קיימת ברגיל בתקנות סדר הדין האזרחי (סעיף 41). אמנם, הפסיקה פירשה את האפשרות למחוק על הסף בדין ה"רגיל" בצמצום. אך גם בתי המשפט הדנים בתביעות ייצוגיות עושים מעת לעת שימוש באפשרות למחוק על הסף, ונדמה שהנכונות לעשות כן מתגברת עם הזמן (רע"א (מחוזי י-ם) 35959-01-20 **טנוס, עו"ד נ' מדינת ישראל**, פס' 19-21 (נבו 20.1.2020)).

3.4 נדגיש גם כי התיקון המוצע אינו עומד בודד. לפנינו שינוי הוליסטי בחוק תובענות ייצוגיות, שממילא נועד לשרש (או למצער לצמצם) את אותן עילות קנטרניות. כך, הדוגמאות המובאות בדברי ההסבר – הוראות שימוש וסימון מוצרים – נופלות, על פני הדברים, לגדר התוספת הרביעית. אם כך, ממילא עילות אלו, ככל שהן מוגשות כנגד עסקים זעירים עד בינוניים, יידרשו למסלול מיוחד בחוק,

לרבות חובת פנייה מוקדמת. בדומה, החוק יצר תמריץ חזק לא להגיש תביעות סרק, דרך הפחתת הגמול ושכר הטרחה.[4]

3.5 שנית, אנו רואים בעייתיות בנוסח הסעיף. התיקון נעדר הכוונה וכללים ברורים באשר ליישומו. כך, התיקון מכוון לשרש תביעות ייצוגיות "קנטרניות"/"טרדניות" המבוססות על פגיעה "מזערית".[5] לכאורה על פי התיקון על בית המשפט להעריך את המניע להגשת הייצוגית – אולם זה מכבר הפסיקה הכירה בחוסר התוחלת של בחינת המניע להגשת התביעה (השוו לעניין ע"א 8037/06 **ברזילי נ' פריניר (הדס 1987) בע"מ**, סז(1) 410 (2014) (להלן: "**עניין פריניר**") (הכרה במניע הכלכלי כמניע לגיטימי להגשת תובענה ייצוגית)). בדומה, לא ברור כיצד תוערך פגיעה "מזערית" בחברי הקבוצה. גם כאן, התיקון מנוגד לעמדת הפסיקה בשאלה זו (דנ"א 4960/18 **זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ**, פס' 141-142 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') מלצר (נבו 4.7.2021) (להלן: "**דנ"א זליגמן**") (הגנת זוטי דברים לא חלה בתובענות ייצוגיות); וראו גם ההתייחסות בדברי ההסבר לשאלה זו). מדברי ההסבר עולה כי גביית כספים שלא כדין בסכומים מזעריים אינה פגיעה "מזערית". אך לא ברור מדוע גרימת נזק מזערי לקבוצה אינה ראויה להידון כתביעה ייצוגית בעוד שגבייה ביתר בסכומים מזעריים ראויה. לא ברורים גם הפרמטרים לאורם יש להחליט בשאלה זו. האם "הנזק המזערי"/"זוטי הדברים" נבחנים ברמה האישית? ברמת הקולקטיב?.[6]

3.6 נדגים באמצעות בקשה לאישור תובענה ייצוגית שבה הסעד המבוקש הוא סעד הצהרתי. מחד, החוק המוצע מעודד הגשת סעד הצהרתי במקרים המתאימים, ולאחר דחיית פנייה מוקדמת (ראו סעיף 23(ט) המוצע ודברי ההסבר לסעיף 3א המוצע). אך מנגד, בהגדרה מדובר בנזק מזערי לחברי הקבוצה – אחרת הייתה מוגשת גם תביעה לפיצויים. מכאן ניתן לטעון שכל בקשה לאישור תובענה ייצוגית המבוססת על סעד הצהרתי בלבד – דינה להימחק.

3.7 שלישית, התיקון המוצע נועד לחסוך עלויות – מתוך הנחה שבקשות "טרדניות" יידחו ממילא בשלב האישור. אולם הוא יכול גם להעמיס עלויות, הן על הצדדים והן על המערכת. כך, לאור אי הבהירות שביישומו, וכן בתמריץ שהוא נותן לנתבעים להגיש בקשה למחיקה על הסף בכל הליך והליך – ובנטל שיועמס על התובעים להראות כי תביעתם אינה "טרדנית".

3.8 מסיבות אלו, **אנו סבורים שאין מקום להעביר את התיקון המוצע**. לכל הפחות יש לנסחו מחדש. לטעמנו נוסח אפשרי יכול להשתמש בקריטריונים המוכרים של "יעילה והוגנת", תוך התאמתם לשלב המחיקה על הסף. נוסח אפשרי כזה עשוי להיות: "בית המשפט רשאי להורות על מחיקת

[4] כך, במיוחד בסעיף 23(ט) המוצע – לפיו לא ייפסק גמול ושכר טרחה בתביעה שהסתיימה ללא פיצוי (אך התבקש בה סעד של פיצויים).
[5] בהערת אגב, בנוסח הקיים המילים "גרמה לפגיעה מזערית" מתייחסות ל"בקשה לאישור" (ולא לעילה עליה מבוססת הבקשה לאישור).
[6] בדומה, דברי ההסבר מדגישים את שאלת ה"חשיבות הציבורית" של התביעה (או היעדרה), אך ביטוי זה נעדר מנוסח החוק עצמו.

הבקשה ככל שניכר, על פני הדברים, כי הבקשה אינה עומדת בתנאי סעיף 8(א) ובפרט אינה הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת".[7]

4. **<u>תיקון סעיף 4(א)(1) לחוק – מגבלה על מספר ההליכים שניתן לפתוח בשנה</u>**

4.1 כדי להתמודד עם התופעה של "תובעים סדרתיים", מוצע להוסיף לסעיף 4(א)(1) הוראה לפיה אדם אשר הגיש למעלה מחמש בקשות לאישור תובענה ייצוגית באותה השנה, יהיה מנוע מהגשת בקשת אישור נוספת.

4.2 לדעתנו אין חשיבות לשאלה האם מדובר ב"תובע סדרתי", ועל כן אין מקום לתיקון הנ"ל. יש לבחון כל הליך ייצוגי לגופו, ללא תלות במיהות התובע הייצוגי. גישה זו עולה בקנה אחד עם התפיסה הכללית לפיה הרוח החיה מאחורי ההליך הייצוגי אינה התובע הייצוגי (אשר לרוב ממלא תפקיד שולי בניהול התביעה), אלא בא כוחו (בדיוק כפי שהדברים מובעים בדו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת ההסדרים הקבועים בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, בעמ' 69 (2023) (להלן: "**דו"ח הצוות הבין-משרדי**"); וכן בעניין **פריניר**, פס' 83-96 (נבו 4.9.2014)).[8]

4.3 למעשה, העובדה שמדובר ב"תובע סדרתי" יכולה להעיד דווקא על צבירת מומחיות וניסיון בתחום, באופן אשר יסייע בייצוג הקבוצה באופן הולם. לפיכך, גם מבחינת שיקולי מדיניות משפטית אין להגביל מראש בעלי דין מלשוב ולהגיש בקשות לאישור תובענה ייצוגית.

4.4 במאמר מוסגר יוער, כי אין מקום להקבלה בסעיף 5 לדברי ההסבר לתזכיר, בין הצעה להגבלה אפריורית של מספר בקשות האישור שאדם רשאי להגיש בשנה – אשר שוללת לחלוטין את הזכות להגיש בקשת אישור מעבר "למכסה השנתית" המותרת; לבין הגבלה על מספר התביעות אותן ניתן להגיש בבית הדין לתביעות קטנות – שם לבית המשפט נתון שיקול דעת האם להעביר את התיק לבית משפט השלום.

5. **<u>תיקון סעיף 4 לחוק – הגשת הליכים על ידי ארגון</u>**

5.1 **תיקון סעיף 4(א)(3)** – הקליניקה שותפה לעמדה לפיה יש לבטל את הדרישה הקבועה בסעיף 4(א)(3) לחוק, לפיה הגשת תובענה ייצוגית על ידי ארגונים כפופה להוכחת קושי באיתור אדם בעל עילת תביעה אישית.

5.2 **תיקון סעיף 4(ב)(2)** – ראשית, יושם אל לב כי יש חוסר קוהרנטיות בין התיקון המוצע – לפיו כאשר אחד מיסודות העילה הוא נזק והתובענה מוגשת על ידי ארגון או רשות ציבורית, יש להצביע על **נזק** שלכאורה נגרם לחבר קבוצה; לבין סעיף 5 לדברי ההסבר לתזכיר, שם מדובר על הוכחת "**נזק מיוחד**". ככל שהכוונה הינה להציב דרישה להוכחת "נזק מיוחד", ראו שוב סעיף 14 להתייחסות

---

[7] ניתן להשוות כאן להלכה האמריקאית בעניין **Twombly**, שנועדה להשיג מטרה דומה – העצמת האפשרות לסלק על הסף תביעות לא מבוססות, שאינן מראות עילה שהיא סבירה על פני הדברים ("plausible on its face"). ראו Bell Atl. Corp. v. Twombly, 550 U.S. 544 (2007). נעיר שהלכה זו זכתה לביקורת רבה.

[8] ככל שקיימת בעיה של הגשות "סדרתיות" (וכאמור, איננו סבורים כך), המקום לטפל בכך הוא עורך הדין, הרוח החיה מאחורי הגשת התביעות, ולא התובע.

הקליניקה לתובענות ייצוגיות לדו"ח הצוות הבין-משרדי, (מרץ 2023) (להלן: "**עמדת הקליניקה לדו"ח הצוות הבין-משרדי**"), במסגרתה התייחסנו לכך שמדובר במושג אמורפי, וכי החלת דרישת הנזק המיוחד על ארגונים בלבד מהווה, הלכה למעשה, החלפה של חסם ה"קושי" בחסם אחר.

6. **<u>תיקון סעיף 5(ב)(1) לחוק – סמכות עניינית</u>**

6.1 במענה לבעיית סכומי התביעה המופרזים, הוצע כי המבקש הייצוגי יידרש לציין את סכום התביעה האישית בלבד והערכאה המוסמכת לדון, מבלי לציין את סכום התביעה לחברי הקבוצה. אנו סבורים כי לצד תיקון זה ראוי להסדיר באיזה אופן תיבחן ותיקבע הסמכות העניינית. לעיתים היקף הנזק נקבע רק לאחר אישור בקשת האישור, בשלב התובענה, ועולה השאלה מה קורה אם רק בשלב מאוחר מתברר כי תביעה שהוגשה למחוזי הינה בסמכות השלום.

6.2 **תיקון סעיף 5(ב)(2)** – ראה סעיף 9 להלן.

7. **<u>תיקון סעיף 7 לחוק – תחרות בין תביעות בעילות של ניירות ערך</u>**

7.1 סעיף 7 לחוק עוסק בתחרות בין בקשות לאישור תובענות ייצוגיות או תובענות ייצוגיות אשר מעוררות שאלות דומות. בתזכיר מוצע שכאשר מדובר בתביעות המפורטות בפרט 4א או 5 לתוספת השנייה (אשר עוסקות בעילות הקשורות לניירות ערך), יתחשב בית המשפט בבחירת התובענה המובילה גם בשיקול של מיהו התובע בעל האינטרס הכספי הגדול ביותר בסעד המבוקש על ידי הקבוצה.

7.2 תיקון זה מושתת ביסודו על הכלל האמריקאי ב Private Securities Litigation Reform Act of 1995 (PSLRA), ותכליתו לתמרץ מעורבות של **משקיעים מוסדיים** באכיפה פרטית, מתוך הנחה שלגופים אלו יש את היכולות המקצועיות והמשאבים המתאימים להוביל הליך ייצוגי. על פי דברי ההסבר לתיקון, ביטול "מרוץ הגשת התובענה הקבוצתית" נועד לאפשר לגורמים המוסדיים הגופים המוסדיים תאפשר להם את השהות לבחון האם הם מעוניינים בהגשת התביעה.

7.3 לעמדת הקליניקה ייבוא של הדין האמריקאי, ללא התאמות לשוק הישראלי, עלול להחטיא את המטרה שאותה מבקש התיקון להשיג. להלן נתייחס למספר היבטים שלדעתנו ראוי לתת עליהם את הדעת.

7.4 <u>ריכוזיות השוק המוסדי בישראל מחמירה את החשש לניגוד עניינים</u>:

7.4.1 כפי שצוין בעמדת הקליניקה לדו"ח הצוות הבין-משרדי, קיים חשש לניגוד עניינים בין המשקיע המוסדי – אשר זכאי לשיעור משמעותי מקופת הפיצוי; לבין חברי קבוצה אותם הוא מבקש לייצג – אשר זכאים לשיעור פיצוי אינדיבידואלי נמוך יחסית ו/או שיש להם אינטרסים אחרים, שאינם חופפים לאינטרס של המשקיע המוסדי.[9]

[9] ראו לדוגמא, ת"צ (מחוזי חי') 3328-07-19 **אם אס סי (ישראל) בע"מ נ' חברת נמל חיפה בע"מ** (נבו 30.3.2020) במסגרתו נקבע שהתובעת המייצגת, אשר לה אינטרס כלכלי של כ-25% מקופת הפיצוי, אינה מתאימה לייצג את הקבוצה "שמא תנסח את הכללים

7.4.2 החשש לניגוד עניינים כאמור מחריף עוד יותר לנוכח **ריכוזיות המשקיעים המוסדיים** בשוק ההון הישראלי. לשם ההמחשה, נכון לשנת 2020, שש חברות ניהלו כ-90% מסך הנכסים המנוהלים באפיק הפנסיוני,[10] בעוד בארה"ב 10 קרנות הפנסיה הגדולות ניהלו בשנת 2020 כ-9.3% מסך הנכסים המנוהלים באפיק זה.[11]

7.4.3 כאשר מספר נמוך של מוסדיים מנהלים את רוב כספי הציבור, הסיכוי לניגוד עניינים או לאינטרסים זרים גדל. כך לדוגמא, עלול להיווצר מצב בו גוף מוסדי אשר חושש משכפול עתידי של ההליך כנגד חברה אחרת שבה הוא מושקע, יתפשר על פיצוי נמוך, על מנת לגדר את הסיכון בהליך מקביל (למשל, יסכים לספוג יותר בהליך מול חברה שהחזקות שלו בה נמוכות יחסית).

7.4.4 כמו כן, הפיכת המשקיע המוסדי ל-"שחקן חוזר", מעלה חשש לניגוד עניינים על רקע קשרים קרובים ומתמשכים בין עורכי הדין המייצגים לבין המשקיעים המוסדיים.[12] בדומה לשוק מונופוליסטי, ריכוז כוח התביעה בידי אותו גורם, עלול לפגוע ברווחה המצרפית.

7.5 <u>לנוכח תופעת בעלי השליטה בשוק הישראלי, שיקול "בעל האינטרס הכלכלי" אינו מבטיח יתרון למשקיע המוסדי</u>:

7.5.1 בארה"ב הבעלות בחברות נסחרות הינה מבוזרת יחסית. בארץ חלק ניכר מהחברות מוחזקות ע"י מספר קטן יחסית של קבוצות עסקיות,[13] אשר מרביתן משפחתיות ומתאפיינות במבנה החזקות פירמידאלי.[14] המשמעות היא כי מתן עדיפות "לבעל האינטרס הכספי הגבוה ביותר" אינה מבטיחה יתרון למשקיע המוסדי דווקא – כפי שמבקש התיקון להשיג, וקריטריון זה יאפשר ל**בעל השליטה בחברה** לתפוס את מושב "התובע המובילי".

7.5.2 בעוד המוסדיים משקיעים את הונם בצורה מפוזרת (תיק השקעות רחב), לרוב בעלי שליטה, מתמקדים במספר חברות וסקטורים מצומצם. המשמעות היא, כי לבעל השליטה עלול להיות אינטרס חזק להטיב עם החברה הנתבעת ולכן התמריץ שלו להשיג פיצוי גבוה,

---

לפיצוי בצורה שתיטיב עמה, כבעלת העניין הגדולה ביותר, לעומת חברי הקבוצה האחרים, שלהם צפוי פיצוי קטן". הגם שפסק דין זה לא עסק בניירות ערך, ניתן להקיש מתובנות אלו על עניינו.

[10] דו"ח "התפתחויות בניהול כספי הציבור בישראל בעשור האחרון והשלכותיהן על שוק ההון", **רשות ני"ע**, https://tinyurl.com/5x2edrm9

[11] "The Annual Pension & Investments", Thinking Ahead Institute world 300 Analysis, 2020

[12] Benjamin P. Edwards and Anthony Rickey, *Uncovering the Hidden Conflicts in Securities Class Action Litigation: Lessons from the State Street Case*, 75 BUS. LAW. 1551, 1551-70 (2019).

[13] Masulis, Ronald W., et al. *Family Business Groups around the World: Financing Advantages, Control Motivations, and Organizational Choices*, 24 Rev. Stud. 3556, 3556-600 (2011), https://doi.org/10.1093/rfs/hhr052. ראו גם Yafeh, Yishay, et al., *The Great Pyramids of America: A Revised History of US Business Groups, Corporate Ownership and Regulation*, 1930-1950, NBER Working Paper No. 19691 (2013), https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19691/w19691.pdf.

[14] דו"ח הצוות לבחינת פרק ד' לחוק הריכוזיות הפרדת תאגידים ריאליים מגופים פיננסיים 21.09.2022, עמ' 4, https://tinyurl.com/44usbz4m.

נמוך. זאת לעומת גוף מוסדי, אשר כאמור, אינו "תלוי" בחברה הנתבעת (שכן הסיכון שלו מפוזר), ולכן הרגישות שלו לייצוגית שמתנהלת מולה, נמוכה יותר.

7.6 <u>לקרנות הפרטיות יש תמריצים להימנע מתובענות ייצוגיות</u>:

7.6.1 התובענות ייצוגיות בתחום ני"ע נשלט בארה"ב ע"י **קרנות הפנסיה הציבוריות**.[15] בישראל המוסדיים הם שוק אשר נשלט בידי קרנות "פרטיות",[16] אשר ברובן מנהלות שירותים נוספים מעבר ניהול כספים, כגון ביטוח (ישנן מעט מאוד קרנות פנסיה ציבוריות הדומות, כגון: קרנות המנהלות כספים של עובדי מדינה, קרנות המהוות סוכנויות ממשלתיות, קרנות המפוקחות באופן שוטף ע"י המדינה ועוד). התמריץ של קרן פרטית להוביל הליך ייצוגי, עלול להיפגע בשל הרצון לשמר כלקוחות את המנהלים והעובדים של החברות הציבוריות אשר מהווים הן לקוחות והן נתבעות פוטנציאליות.[17] לדוגמא, חברת ביטוח המשקיעה כספי ציבור בחברה מסוימת ומצד שני מנהלת את הכספים הפנסיוניים של עובדי אותה חברה או מעניקה שירותי ביטוח לאותה חברה, עשוי להימנע מניהול הליכים כנגד "הלקוח". במקרים כאמור, מתן עדיפות ל"בעל האינטרס הכלכלי החזק" בתחרות בין תביעות, לא יוכל להתגבר על התמריץ להימנע ממעורבות בהליך הייצוגי, מלכתחילה.

7.7 <u>יש להישמר מאפקט מצנן להגשת תביעות ייצוגיות על ידי גורמים פרטיים</u>:

7.7.1 כפי שציינה הקליניקה בעמ' 8 בעמדת הקליניקה לדו"ח הצוות הבין-משרדי, העדפת התביעה של בעל האינטרס הגדול ביותר בסעד המבוקש, עלולה להרתיע מבקשים ייצוגיים ועורכי דין מליזום תביעות ייצוגיות, בשל החשש שהתביעה תילקח מהם ומאמציהם ירדו לטמיון ללא כל פיצוי.

7.7.2 חשש זה גובר עוד יותר, בשים לב לכך שאין בתיקון המוצע התייחסות קונקרטית לפרק הזמן שבמהלכו ניתן להחליף את המבקש ו/או בא כוח הייצוגי.

7.7.3 אם הגורמים הפרטיים ידירו את רגליהם מתובענות ייצוגיות בתחום בדיני ניירות הערך, עלולה להיווצר ריכוזיות של התובעים המוסדיים, עד לכדי הפיכתם לשחקנים היחידים בתחום.

7.7.4 לאור המאפיינים של השוק הישראלי, כפי שהתייחסנו לעיל (ריכוזיות בשוק המוסדיים, תופעת השליטה וניהול מוסדיים על ידי גופים פרטיים), ישנה חשיבות לעודד גורמים פרטיים להמשיך להגיש תובענות ייצוגיות ראויות בעילות של ניירות ערך.

---

[15] Laarni T. Bulan & Laura E. Simmons, *Securities Class Action Settlements: 2022 Review and Analysis*, CORNERSTONE RESEARCH (March. 8, 2023).

[16] ISRAEL: REVIEW OF THE PRIVATE PENSIONS SYSTEM © OECD 2011

[17] James D Cox & Randall S. Thomas, *Letting Billions Slip Through Your Fingers: Empirical Evidence and Legal Implications of the Failure of Financial Institutions to Participate in Securities Class Action Settlements*, 58 STAN. L. REV. 411, 427 (2005).

7.7.5 ראשית כפי שצוין לעיל, התובעים המוסדיים עשויים להימצא פעמים רבות בניגוד עניינים ולכן הם אינם בהכרח התובעים הטובים ביותר. בנוסף ישנו חשש שהתלות בגופים המוסדיים תיצור סטגנציה בתביעות מסוימות, שכן התובעים המוסדיים לא יתבעו לאור ניגודי עניינים בהם ימצאו והתובעים הפרטיים לא יתבעו לאור החשש מאיבוד התביעה.

7.7.6 שנית, כיום התובעים הפרטיים הם אלו שיוזמים את הרוב המוחלט של התביעות.[18] התיקון המוצע מעניק לבעל האינטרס הכלכלי הגבוה שהות לשקול האם ליטול את הובלת ההליך, אבל הוא לא מעניק תמריצים ליזום הליכים.

7.7.7 על מנת להתמודד עם בעיה זו, הקליניקה מציעה כפי שהציעה בעבר בעמ' 8 בעמדת הקליניקה לדו"ח הצוות הבין-משרדי, להותיר לבית המשפט מרחב שיקול דעת לפסוק גמול לטובת הראשון בזמן, גם אם בסופו של יום, זכות התביעה ניתנה לרעהו. כך למשל, כאשר מדובר בתביעה מקורית אשר הראשון בזמן יזם את הגשתה, ראוי להכיר בזכאותו לגמול – גם אם בסופו של יום נמצא כי יש להעדיף בקשת אישור מאוחרת יותר, בשל היותו בעל האינטרס הכלכלי החזק.[19] בנוסף מוצע שמנגנון הגמול לתובע הראשון יכלול התחשבות בטרחה של התובע הראשון בזמן ובמידת ההסתייעות של התובע האחרון בזמן בתביעתו של הראשון.

7.8 <u>שיקול בעל האינטרס הגדול ביותר בסעד המבוקש, עלול לעודד תופעה של איגוד מלאכותי של תובעים</u>:

7.8.1 במחקרים שנעשו בארה"ב נטען שהחקיקה האמריקאית, לא הצליחה לבטל את מרוץ ההגשות, אלא שינתה את סוג המרוץ.[20] בחקיקה האמריקאית ההגדרה של התובע המייצג היא ה"האדם" או "קבוצת האנשים" בעלי האינטרס הכלכלי המשמעותי ביותר. **המינוח גרם למרוץ בין משרדי עורכי הדין** לאסוף כמה שיותר תובעים מייצגים פוטנציאלים לכדי קבוצה בעלת האינטרס הכלכלי הגבוה ביותר.[21] לכן, לפי המחקר, החקיקה לא הצליחה להגשים את מטרותיה ואף החריפה את המרוץ לבית המשפט והשאירה את מרבית הכוח בניהול התביעה בידי משרדי עורכי הדין.[22]

7.8.2 על מנת להימנע מתופעה דומה בארץ, באופן שיחמיץ את מטרת התיקון (עידוד הגופים המוסדיים להגיש תביעות ייצוגיות) מוצע לשקול לקבוע כי "בעל האינטרס הכלכלי החזק" יתייחס ליישות משפטית אחת ולא לקבוצה מאוגדת של תובעים.

---

[18] מבדיקה שנעשתה על ידי הרשות לניירות ערך בין השנים 2011-2020, מתוך 465 הליכי אכיפה קבוצתיים שהוגשו לבתי המשפט, רק שש תביעות, שהן כ-1% מכלל התביעות הוגשו על ידי גופים מוסדיים.

[19] ראו גם David Rosenberg, *Adding a Second Opt-out to Rule 23(b)(3) Class Actions: Cost without Benefit*, 2003 U. CHI. LEGAL F. 19, 42-43 (2003).

[20] Max W. Berger, John P. Coffey & Gerald H. Silk, *Institutional Investors as Lead Plaintiffs: Is There a New and Changing Landscape?* ST JOHN'S REV. 31, 33 (2001).

[21] שם, בעמ' 34-35.

[22] שם, בעמ' 34.

7.9 <u>הצלחת הכלל של ה-PSLRA שנויה במחלוקת</u>:

7.9.1 שאלת הצלחת הכלל של ה-PSLRA שנויה במחלוקת. גם לאחר חקיקתו, רוב המשקיעים המוסדיים הגדולים הדירו רגליהם מייצוג הקבוצה בייצוגיות בניירות ערך (למשל עקב ניגודי אינטרסים עם הנתבעות הנסחרות בבורסה), והשדה נשלט על ידי קבוצת משקיעים מוסדיים קטנים יחסית. לאור הניסיון האמריקאי, קשה לראות את המשקיעים המוסדיים הגדולים בישראל נכנסים לתחום התביעות הייצוגיות. מבחינה אמפירית יש לבחון האם ה-PSLRA אכן שיפר את בעיות הנציג בתביעה ייצוגית, למשל, דרך השגת סכומים גבוהים יותר בממוצע. קיימת ספרות רבה בנושא, ועל אף שיש אינדיקציות לכך שה-PSLRA שיפר את התשואה לקבוצה, הראיות אינן חד משמעיות.[23]

7.10 <u>סיכום</u>: בגדר רשימה זו הצפנו כשלים שעלולים לעלות מהתיקון המוצע. אנחנו ערים לכך שלפי הניסוח המוצע, אין כוונה לתת עדיפות אוטומטית לבעל האינטרס הכלכלי החזק ביותר ושעל בית המשפט להשתכנע כי הדבר דרוש כדי שהעניין ייוצג בדרך הטובה והיעילה ביותר. יחד עם זאת, מאחר ולעיתים האינטרסים הזרים עשויים להיות סמויים מן העין, קיים חשש שבעל האינטרס הכספי הגדול ביותר יקבל עדיפות, גם אם "המבקש הייצוגי המתחרה" צפוי להטיב עם רוב הקבוצה. כמענה לכך מוצע לבטל את הסעיף המוצע ולהותיר ההחלטה בדבר עדיפות התובע במקרה של תחרות בידי בית המשפט, לפי הקריטריונים שממילא התעצבו בפסיקה ובסעיף 7.

8. **<u>הוספת סעיף 8א לחוק – שקילת עמדת הרגולטור</u>**

8.1 התזכיר מציע להוסיף לחוק את סעיף 8א, ובו רשימת שיקולים שעל בית המשפט לשקול בבקשת האישור, דרך המושג "יעילה והוגנת" (סעיף 8(א)(2)). סעיף זה חל על פי לשונו רק בבקשות לאישור נגד "מבטח או חברה מנהלת שעילתה היא הפרה של חוזה ארוך טווח" – ולפי דברי ההסבר, "חוזים ארוכי טווח בתום הביטוח והחיסכון הפנסיוני".

8.2 בין השיקולים שעל בית המשפט לשקול לפי התיקון המוצע, למשל, הם "קיומו של אישור אסדרתי . . . לפעילות"; "עוצמת הפגיעה בנתבע אם תאושר הבקשה"; "משך הזמן" וקשיים ראייתים, וכן "שינויי החקיקה וכללי האסדרה הרלוונטיים לעיל[ה]". במקביל, התיקון מורה, ככלל, על עדכון היועמ"ש בעניין (ועל האפשרות להגיש עמדה מטעם הייעוץ המשפטי). הרקע לתיקון הוא הפיקוח ה"הדוק על ידי המאסדר – רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון", וכן חתימתם של החוזים בסביבה רגולטורית ומשפטית שונה מזו הקיימת היום".

8.3 לטעמנו התיקון מיותר – ואף יכול להזיק. הרעיונות המרכזיים בתיקון המוצע – כלומר, מתן משקל לעמדת הרגולטור באישור תובענה ייצוגית והשלכות האישור על הנתבע – ממילא קיימים בדין

[23] קיימת ספרות רבה בנושא. ראו למשל: Stephen J. Choi et. al., *Do Institutions Matter? The Impact of the Lead Plaintiff Provision of the Private Securities Litigation Reform Act*, 83 WASH. U. L.Q. 869 (2005); James D. Cox, Randall S. Thomas, Lynn Bai, *There Are Plaintiffs and . . . There Are Plaintiffs: An Empirical Analysis of Securities Class Action Settlements*, 61 VAND. L. REV. 355 (2008); C.S. Agnes Cheng, et al., *Institutional Monitoring Through Shareholder Litigation*, 95 J. FIN. ECON. 356 (2010).

ובפסיקה. עיגונם בחוק, אך ורק בהקשר של חוזי ביטוח וחסכון פנסיוני, נראה לנו מוטעה, ועלול להוביל את בתי המשפט לתת משקל יתר לעמדת המאסדר באותם מקרים (ומשקל חסר באותם מקרים שאינם חוזי ביטוח וחסכון פנסיוני). נדגיש את הנקודות הבאות:

8.3.1 בתי המשפט ממילא שוקלים שיקולים דומים מאוד בהחלטת האישור (דרך "יעילה והוגנת" או דרך התיבה "רשאי" שבסעיף 8). ואכן, שאלת ההשלכות של אישור אסדרתי נבחנה בפסיקה לעומקה פעמים רבות – ובפרט בהקשר של חוזי ביטוח (ראו למשל את פסקי הדין הבולטים בדנ"א **זליגמן**; ע"א 9294/16 **שמעון נ' איי די איי חברה לביטוח** (4.2.2020) (להלן: "**עניין שמעון**")). הדברים יפים גם לעניין שינויי החקיקה וכללי האסדרה וחלוף הזמן – שהצדיקו, לא פעם ולא פעמיים, דחיית בקשה לאישור. וראו למשל פסק דינו של השופט גרוסקופף בת"צ (מרכז) 49512-01-16 **הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ' אלאלוף ושות ספנות בע"מ** (22.9.2019) (ערעור וערעור שכנגד נדחו בבית המשפט העליון ע"א 7560/19 **הצלחת התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ' אלאלוף ושות' ספנות בע"מ** (נבו 18.10.2021)). וממילא המחוקק הכניס את שיקול ה"נזק החמור" לנתבע כשיקול נגד לאישור ייצוגית, דרך סעיף 8(ב)(2).[24]

8.3.2 אין אף כל חידוש בסעיף בכל הקשור לעדכון הרגולטור והאפשרות לקבלת עמדה ממנו במקרים המתאימים. ממילא זו הנחיית בית המשפט העליון לערכאות הנמוכות (ראו למשל רע"א 7169/17 **פלאפון תקשורת נ' פירט,** פס' 10 (נבו 3.2.2019); רע"א 4836/21 **שליידר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, פס' 18 (נבו 20.2.2022)). מן העבר השני, ממילא הרגולטור הרלוונטי מקבל הודעה על הבקשה לאישור – לפי הוראת תקנה 3(א) לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010. ביכולתו של הרגולטור, אפוא, לבקש להכניס את חוות דעתו טרם האישור, כפי שכמובן קורה בפועל במקרים רבים.

8.4 הראינו כי התיקון מיותר, וממילא שיקולים דומים נשקלים בשלב האישור. לאור האמור לעיל, לא ברור מדוע בחר התזכיר המוצע להחיל הגנות אלו, הנשקלות ברגיל בפסיקה, *דווקא* במקרים של ביטוח וחסכון פנסיוני. לטעמנו, התיקון האמור עלול להוביל את בתי המשפט לאחת מהשתיים:

8.4.1 מכלל ההן יישמע לאו: בתי המשפט ייתנו משקל מועט לשיקול של עמדת הרגולטור באותם מקרים שאינם ביטוח או חסכון פנסיוני, כלומר, במקרים בהם סעיף 8א לא חל. זוהי עמדה שגויה, לטעמנו.

8.4.2 בתי המשפט ייתנו משקל יתר לעמדת הרגולטור במקרים בהם סעיף 8א חל, כלומר, ביטוח וחסכון פנסיוני. לטעמנו גישה זו מוטעית. חששות אלו מפני מתן משקל יתר לעמדת

[24] וראו למשל דיון בעניין **פריניר**, פס' 75-79; לדוגמא למקום בו התקבלה הטענה ראו למשל ת"צ (שלום חי') 6716-12-14 **כולוק נ' צוותא חברה לשכון ובניה בע"מ** (נבו 9.6.2016). ואכן, הסעיף מזכיר במפורש מקרה של "גוף המספק שירות חיוני לציבור, תאגיד בנקאי, בורסה, מסלקה או מבטח". סעיף מקביל מאפשר לבתי המשפט להפחית הפיצויים מתוך חשש ל"פגיעה ביציבותו הכלכלית של הנתבע" סעיף 20(ד)(2). דוגמא ליישום סעיף זה ראו ת"צ (מחוזי י-ם) 23955-08-12 **קולך – פורום נשים דתיות נ' רדיו קול ברמה בע"מ**, פס' 73-76 (נבו 20.9.2018).

הרגולטור – שמקורם בחששות מפני מה שמכונה כ"שבי רגולטורי" – אינם בעלמא (ראו למשל דנ"א **זליגמן**). הם עומדים למשל ברקע פסק הדין בעניין **שמעון**. וכפי שפסק הדין בעניין **שמעון** ממחיש, דומה שחששות אלו חזקים דווקא בהקשר של ביטוח (רועי שפירא "מתי יש ליתן מעמד בכורה לעמדת הרגולטור? תובנות מהספרות על 'שבי רגולטורי'" **פורום עיוני משפט** מד 1 (2020)).

9. **<u>תיקון סעיף 9(ד), סעיף 21(ה), סעיף 5(ב)(2)(ב) וסעיף 5(ב)(2)(ג) לחוק – הרחבת ההגנות בתביעות השבה על קופות חולים, תאגידי מים ורשות מקרקעי ישראל</u>**

9.1 חוק תובענות ייצוגיות שחוקק בשנת 2006 שינה את המצב המשפטי שקדם לו ואפשר הגשת תובענות ייצוגיות כנגד רשויות המדינה. המחוקק הכיר בכך שתכליותיהן של תובענות ייצוגיות נגד רשויות המדינה אינן שונות מתכליותיהן של תובענות ייצוגיות כנגד גופים פרטיים, כמפורט בסעיף 1 לחוק.[25] יחד עם זאת, מאחר שתובענות ייצוגיות כנגד רשויות המדינה עלולות לפגוע בוודאות התקציבית ולהקשות עליהן לקיים את תפקידן הציבורי, הוטלו בחוק מגבלות שונות על תובענות כנגד רשות ציבורית.[26]

9.2 <u>בסעיף 3(א) לחוק</u> נקבע כי לא תוגש תובענה ייצוגית כנגד רשויות המדינה שעילתה העדר פיקוח מצד הרשות על גוף פרטי; <u>בסעיף 9 לחוק</u> נקבע כי בתובענות ייצוגיות לפי פרט 11 לתוספת השנייה לחוק (להלן גם: "**פרט 11**"), הרשות יכולה להודיע כי חדלה מהגבייה שבשלה הוגשה התובענה וכך להביא לדחיית בקשת האישור; <u>בסעיף 21 לחוק</u> הוגבלה השבה בתובענות ייצוגיות כנגד רשות לתקופה של שנתיים בלבד; <u>בסעיף 8(ב)(1) לחוק</u> נקבע כי במסגרת שיקול דעתו האם לאשר תובענה ייצוגית בית המשפט רשאי להתחשב במידת הפגיעה בציבור הנזקק לשירותי הרשות או בציבור בכלל, כתוצאה מניהול הליך התובענה כייצוגית; <u>בסעיף 20(ד)(1) לחוק</u> נקבע כי בית המשפט – לאחר שהכריע בתובענה ייצוגית כנגד רשות – רשאי להתחשב במידת הפגיעה האפשרית ברשות או בציבור הנזקק לשירותיה, או בציבור בכלל, בבואו לקבוע את שיעור הפיצויים ואופן תשלומם.[27]

---

[25] ראו למשל: רע"א 6340/07 **עיריית תל אביב נ' חגי טיומקין**, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (נבו 13.2.2011) (להלן: "**עניין טיומקין**"): "הרציונלים התומכים במוסד התובענה הייצוגית, עליהם עמד בית משפט זה בין היתר בע"א 345/03, מתקיימים ולעיתים ביתר שאת, כאשר הנתבע הוא גוף ציבורי רב סמכות ועוצמה שהתובע הבודד, אף אם בידו עילה טובה, נוטה להשלים עם פעולותיו ואינו מהין לקרוא עליהן תיגר".

[26] עניין **טיומקין**, פס' 23: "לא ניתן להתעלם ממכלול שלם של שיקולים ייחודיים המחייבים התייחסות מקום שבו הנתבעת היא רשות המשמשת כנאמן על כספי הציבור והמופקדת על ביצוע המטרות הציבוריות שלצורך הגשמתן היא קיימת. כך למשל חיוב רשות ציבורית לשלם סכומים גבוהים מאוד עלול לפגוע בוודאות התקציבית שלה ולמנוע ממנה להמשיך ולמלא את תפקידה כראוי".

[27] ראוי לציין כי שני הסייגים האחרונים לאחריות הרשות, קיימים בהבדלים מסוימים גם ביחס לנתבע פרטי, על פי סעיפים 8(ב)(2) ו-20(ד)(2) לחוק בהתאמה.

9.3 הוראות אלו, אשר נקבעו בכובד ראש לאחר הליך חקיקה ממושך,[28] מאזנות בין אכיפת הדין על הרשות הציבורית והרתעתה מפני הפרתו, לבין הגנה על הוודאות התקציבית של הרשות ועל יכולתה לתפקד כראוי למען הציבור הנהנה משירותיה.[29]

9.4 לאורך השנים בתי המשפט השונים, ובפרט בית המשפט העליון, ביקשו לשמר את האיזון העדין בין הוודאות התקציבית לבין אכיפת הדין, באמצעות פרשנות זהירה להיקף ההגנה שניתן למדינה.

9.5 כך למשל בעניין **איגרא**,[30] נקבע כי קנסות המוטלים בהליך פלילי כאמצעי ענישה, ובכלל זה קנסות בגין עבירות חניה, אינם נחשבים לתשלומי חובה לפי פרט 11, ומכאן שלא ניתן לתבוע את השבתם במסגרת ההליך הייצוגי; בעניין **סירוגה**,[31] בית המשפט העליון קבע כי ההגנות הניתנות למדינה בחוק תובענות ייצוגיות, הן דיוניות ולא מהותיות ומשכך אינן מבטלות את זכותו המהותית של נתבע לתביעת שיפוי כנגד המדינה כמעוולת או חייבת במשותף. משכך ובהעדר הוראה מפורשת וברורה בחוק תובענות ייצוגיות, נקבע כי יש לאפשר הגשת הודעת צד שלישי נגד המדינה; בעניין **אלפריח**[32] נקבע כי אין לאפשר תקיפה עקיפה על חוקיותו וסבירותו של דבר חקיקה במסגרת תובענה ייצוגית, במקום תקיפה ישירה בפני הערכאה המנהלית המוסמכת; בדיון הנוסף בעניין **מנירב**[33] קבע בית המשפט העליון כי ההשבה בתובענות ייצוגיות נגד רשויות חלה גם בתקופה שלאחר הגשת בקשת האישור. כמו כן, בפסק הדין שניתן בעניין **חיון**[34] בית המשפט העליון קבע כי קופות חולים אינן מהוות "רשות" לפי חוק תובענות ייצוגיות ולכן אינן זכאיות לאותן הגנות להן זוכות רשויות מכוח החוק.

9.6 בגדר התזכיר מוצע להרחיב את ההגנות שניתנו לרשויות המדינה ולהחילן גם על רשות מקרקעי ישראל, תאגידי מים וביוב וקופות חולים.

9.7 לעמדת הקליניקה, הרחבה זו **מפרה את נקודת האיזון בין תכליות החוק לבין הוודאות התקציבית של המדינה, ומגלגלת על הציבור את מירב הסיכונים מפני הפרת הדין**. מדובר בשינוי דרמטי, אשר שולל מהציבור זכות להגשת תובענות ייצוגיות אשר קיימת לו, לפי הדין הקיים.[35]

---

[28] דנ"מ 5519/15 **יונס נ' מי הגליל תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ**, פס' 37 לפסק דינה של הנשיאה חיות (נבו 17.12.2019) (להלן: "**עניין מי הגליל**"): "ההיסטוריה החקיקתית המתוארת לעיל יש בה כדי ללמד כי סוגיית המעמד המיוחד שניתן לרשות בחוק תובענות ייצוגיות נדונה באריכות רבה ובכובד ראש בהליך החקיקה, והוקדש לה חלק לא מבוטל מתוך 19 הדיונים במצטבר שקיימו ועדת החוקה חוק ומשפט וועדת המשנה שלה בנוסחו של החוק. באותן ישיבות השתתפו מוזמנים רבים לרבות נציגי הממשלה והמדינה, נציגי לשכת עורכי הדין, נציגי רשויות, נציגי בנקים וחברות ביטוח ועורכי דין מן השוק הפרטי, והובעה בהן קשת רחבה של דעות".

[29] בג"ץ 2171/06 **כהן נ' יו"ר הכנסת**, פס' 30 ו-38 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש (נבו 29.8.2011) (להלן: "**עניין כהן**"); עניין **טיומקין**, פס' 23 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות; עע"מ 6687/11 **מדינת ישראל נ' אבוטבול**, פס' 34 לפסק דינו של השופט שהם (נבו 25.12.2012).

[30] בר"מ 7302/16 **עיריית תל אביב יפו נ' רינה איגרא** (נבו 15.3.2018) (להלן: "**עניין איגרא**").

[31] ע"א 7115/14 **סירוגה-ברניר נ' סלקום ישראל בע"מ** (נבו 3.7.2017) (להלן: "**עניין סירוגה**").

[32] ע"א 4291/17 **אלפריח נ' עיריית חיפה** (נבו 6.3.2019) (להלן: "**עניין אלפריח**").

[33] דנ"מ 8626/17 **מנירב נ' מדינת ישראל – רשות המיסים** (נבו 11.11.2020) (להלן: "**עניין מנירב**").

[34] בג"ץ 6451/18 **חיון נ' בית הדין הארצי לעבודה** (נבו 19.7.2020) (להלן: "**עניין חיון**"). יצוין כי הוגשה בקשה לדיון נוסף על פסק הדין בעניין **חיון** נדחתה בגדר דנג"ץ 5701/21 **מכבי שירותי בריאות נ' בית הדין הארצי לעבודה** (נבו 27.4.2022).

[35] ראו עניין **כהן**, לעיל ה"ש 29, בפס' 27-39 לפסק דינה של הנשיאה (כתוארה אז) ביניש. בית המשפט העליון אשר דן בשאלת חוקתיות ההגנות שניתנו למדינה קבע כי אין בהוראות אלו כדי פגיעה בלתי חוקתית בזכות הגישה לערכאות בהינתן האיזונים הקיימים בחוק. לעמדת הקליניקה שינוי נקודת האיזון מצדיק, לכאורה, בחינה מחודשת של חוקתיות ההסדר. כמו כן, בג"ץ **כהן** יצא מנקודת מוצא לפיה החוק לא שינה מצב קיים ולא שלל מהעותרים זכות שהייתה קיימת להגשת תובענות ייצוגיות נגד המדינה. בעניינו, ברי כי התיקונים המוצעים מבקשים לשנות באופן דרמטי את המצב הקיים שהיה נהוג ערב התיקון.

9.8 שינוי כה משמעותי, ראוי שייתמך במסד נתונים להצדקתו. מדברי ההסבר לתזכיר עולה כי לא נערך כל הליך מקדים של איסוף נתונים שיצדיק תיקונים אלה ובכלל זאת, לא נערכה בדיקה מה השלכות הדין הקיים על תקציב המדינה ורשויותיה; כמה תביעות ייצוגיות הוגשו נגד קופות החולים/תאגידי מים/רשות מקרקעי ישראל, באילו עילות הוגשו, מה הסכומים שבהם נדרשו לשאת אותם גופים ומה המשמעות הכספית מבחינת המדינה.

9.9 להלן נתייחס בתמצית לתיקון המוצע ביחס לקופת חולים ותאגידי מים ובהמשך לכך, לתיקון המוצע ביחס לרשות מקרקעי ישראל.

9.10 <u>הרחבת ההגנות על קופת חולים ותאגיד מים</u>:

9.10.1 בתזכיר מוצע כי בתביעה להשבת סכומים שנגבו שלא כדין שתוגש נגד קופות החולים או תאגידי המים, יחולו אותן ההגנות החלות על רשות בחוק תובענות ייצוגיות (חדילה ותקופת השבה מקוצרת של 24 חודשים במקום 7 שנים).

9.10.2 בדברי ההסבר בתזכיר נטען, כי ההצדקה להעניק את אותן ההגנות הניתנות לרשות גם לקופות החולים, נובעת "מאופי פעילותן של הקופות ודרך הסדרתן ומכך שקופות החולים מספקות את התשתית הבסיסית של שירותי הבריאות לציבור... כמו כן, קופות החולים פועלות כמוסדות ללא כוונת רווח והמקורות הכלכליים של הקופות קבועים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ומהווים הוצאה ציבורית משמעותית...". ביחס לתאגידי המים נטען כי "למרות הגדרת המאפיינים העסקיים במטרת חוק תאגידי המים... אין מקום להשוואה מלאה בינם לבין עוסק פרטי..." וכי תאגידי המים "פועלים למטרה ציבורית ומעניקים שירות חיוני".

9.10.3 לעמדתנו חיוניות קופות החולים ותאגידי המים ופעילותם למטרה ציבורית, אינם יכולים להצדיק מתן הגנות רחבות על גביה לא חוקית, משל היו רשות ציבורית לכל דבר ועניין. ראו גם פסקה 22 לפסק דינו של כבוד השופט פרופ' גרוסקופף בעניין **חיון**: "העובדה שקמה לאזרח או לתושב זכות במישור הציבורי לקבלת שירות חיוני, אין משמעה כי כל גורם המספק שירות זה הלכה למעשה ממלא תפקיד ציבורי על פי דין. אם תאמר אחרת הרי שיהיה עלינו להגדיר כ'רשות', על כל המשתמע מכך, גופים רבים ומגוונים המספקים שירותים חיוניים, ובכללם חברת החשמל, בתי ספר פרטיים ומוסדות אקדמיים, ואולי גם בנקים, חברות ביטוח וחברות תקשורת. ודוק, גם העובדה שמתן השירות החיוני מפוקח על ידי המדינה, ואף שחופש ההתקשרות לגביו הוגבל, איננה מייחדת את קופות החולים בהשוואה ליתר נותני השירותים החיוניים".

9.10.4 מדובר בגופים בעלי מאפיינים פרטיים המונעים משיקולים עסקיים מובהקים.[36] קופות החולים הוקמו כאגודות עות'מניות מכוח המשפט הפרטי; הקופות ממלאות תפקיד ביצועי ושיקול הדעת המנהלי שלהן מצומצם; קופות החולים אינן מהוות מונופול אלא הן מתחרות זו בזו – כאשר לצרכנים פתוחה הדרך למעבר מקופה לקופה – ובסופו של יום השירות שהן מעניקות לציבור המבוטחים הוא שירות מסחרי, הגם שעיקרו קבוע בחוק.[37] כך למשל, ביחס לסוגיית גביית דמי השתתפות עצמית על ידי קופות החולים כפי שעלתה בעניין **חיון**, היועץ המשפטי לממשלה ציין כי מדובר בפעילות המבוססת על "שיקולים עסקיים, כלכליים ומסחריים של הקופות".[38]

9.10.5 כך גם ביחס לתאגידי המים. בעניין **מי הגליל** בית המשפט העליון עמד על **המאפיינים העסקיים** בחוק תאגידי המים, על פעילותם להשאת רווחים תוך חלוקת דיבידנדים, וקבע כי **בגביית תעריפי מים וביוב פועלים תאגידי המים כעוסק**.[39] נקבע כי העובדה שתעריפי המים נגבים בהתאם לעקרון העלות הריאלית תוך חיקוי עקרונות לקביעת מחיר כלכלי בשוק תחרותי, מרחיקה את פעילותם מן הפן השלטוני-ציבורי.[40] אינדיקציה נוספת לכך ניתן למצוא בכך שתאגידי המים מאוגדים כחברה בע"מ ומחייבים את הצרכנים בתשלום מע"מ.[41]

9.10.6 לאור האמור אנו סבורים, כי אין הצדקה לגרוע מההרתעה מגביה לא חוקית, ולהגביל את החשיפה של קופות החולים ותאגידי המים לתקופה של שנתיים בלבד. הגנה כאמור צפויה לעודד הפרות יעילות, שכן מבחינה כלכלית יותר משתלם לגבות שלא כדין.[42] מאותם טעמים בדיוק, אנו סבורים כי גם אין מקום לפתור את קופות החולים ותאגידי המים מחבות בגין גביה שלא כדין, בכפוף להודעת חדילה.

9.10.7 גם חשש מפגיעה באיתנות הפיננסית של תאגידי המים לא יכול להצדיק כשלעצמו, חסינות אפריורית מחבות בהשבה מעבר לשנתיים. כידוע, סעיפים 8(ב)(1) ו-20(ד)(1) לחוק תובענות ייצוגיות ממילא מעניקים שיקול דעת לבית המשפט לבחון חשש זה במסגרת ההחלטה על אישור התובענה הייצוגית ועל סכום הפיצוי.

9.10.8 ככל שיוזמי התיקון סבורים כי הגנה זו אינה מספקת בנסיבות של תאגידי מים וקופות חולים, ראוי כי עמדה זו תגובה בנתונים אמפיריים, כגון מספר ההליכים הייצוגיים שהוגשו כנגדם

---

[36] לעמדת היועץ המשפטי לממשלה לקופות החולים מאפיינים פרטיים-צרכניים רבים שאינם מתיישבים עם הכרתן כרשות, ראו עניין **חיון**, לעיל ה"ש 34, בפס' 8 ו-33 לפסק דינה של השופטת ברון.

[37] ראו בחוות דעת המיעוט של סגן הנשיאה איטח בע"ע (ארצי) 20139-09-15 **מכבי שירותי בריאות - אייל קוצ'ינסקי**, פס' 78 (נבו 26.6.2018) שעמד על מעמדן של קופות החולים והמאפיינים הפרטיים של פעולותיהן.

[38] עניין **חיון**, לעיל ה"ש 34, בפס' 18 לפסק דינה של השופטת ברון.

[39] עמדה זו תואמת גם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוצגה בהליך, עניין **מי הגליל**, לעיל ה"ש 28, בפס' 15 לפסק דינה של הנשיאה חיות בדיון הנוסף בעניין **מי הגליל**.

[40] עניין **מי הגליל**, לעיל ה"ש 28, בפס' 28 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

[41] שם. וראו גם בדברי ההסבר לתיקון מס' 14 לחוק, בעמ' 285.

[42] אלון קלמנט "פשרה והסתלקות בתובענה הייצוגית" **משפטים** מא 777, 796 (2011): "אכיפת הדין על הנתבע לאחר שהוגשה תביעה נגדו אינה משמשת להרתעה מהפרת הדין בעתיד. אם נתבעים יצפו שבכל מקרה שבו ייתבעו יצטרכו רק להפסיק להמשיך להפר את החוק ולא ישלמו בגין הפרות שקדמו להגשת התביעה, לא יהיה להם שום תמריץ לקיים את החוק. לכן, הרתעה מפני הפרת החוק דורשת הטלת סנקציה בגין הפרות שנעשה בעבר." אמנם, פתוחה הדרך לתביעות אישיות בפרק הזמן שלא נכלל בתביעה הייצוגית – אך ברור כי הצפי לתביעות אישיות נמוך (אחרת לא הייתה ניתנת ההגנה האמורה).

לאורך השנים, מספר הפעמים שאלו חויבו בהשבה, לאיזו תקופה והאם ובאיזה אופן החיוב השליך על אספקת השירות. ללא נתונים אלו הרחבת ההגנות הינה שרירותית.

9.11 <u>מעמדה של רשות מקרקעי ישראל:</u>

9.11.1 התיקון לחוק מציע לאפשר הגשת תובענות ייצוגיות כנגד רשות מקרקעי ישראל להשבת כספים שנגבו שלא כדין, גם אם אינם תשלומי חובה לפי פרט 11, ובתוך כך להעניק לה את ההגנות הקבועות בחוק בכל תביעה להשבת סכומים שגבתה שלא כדין.

9.11.2 מדובר בדין ייחודי - שונה מהדין החל כיום על כל רשויות המדינה ועל כל עוסק אחר - המחיל על רשות מקרקעי ישראל את ההגנות שהוענקו לרשות בכל תביעה שתוגש נגדה בגין גביית כספים שלא כדין, גם בכובעה כעוסק. בפסק הדין בעניין **אסל**,[43] קבע בית המשפט העליון כי אפשרות כזו קיימת היום מכוח פרט 1 לתוספת השנייה לחוק במקרים בהם אופיין הדומיננטי של פעולות הרשות הוא עסקי-מסחרי. התיקון המוצע מבקש לצמצם באופן ניכר את האפשרות לתביעה במקרים אלו.

9.11.3 בכך התיקון מפר את האיזון שנקבע בחוק תובענות ייצוגיות ואת הגיונו הפנימי של החוק, פוגע באחידות החוק ומקנה לרשות מקרקעי ישראל הגנה רחבת היקף, מבלי שהוצגה כל תשתית עובדתית שתצדיק את התיקון.

10. **<u>הוספת סעיף 9א לחוק – תובענות ייצוגיות כנגד המדינה שעילתן השבת כספי מיסים עקיפים או מס שנוכה במקור</u>**

10.1 התיקון המוצע מבקש לקבוע כי ככל שתוגש תובענה ייצוגית נגד נתבע פרטי להשבה של כספים שנגבו ביתר שהם בגדר מס ערך מוסף, מס עקיף או מס שנוכה במקור, רשות המיסים תוכל להחליט האם היא מבקשת להצטרף להליך אם לאו. ככל שרשות המיסים תחליט שהיא מצטרפת להליך, הנתבע הפרטי יזכה להגנות העומדות לרשות.

10.2 תיקון זה מבקש להסיר מרשות המיסים כל סיכון מתביעה במקרים של הפרת החוק וגבייה שלא כדין. בניגוד לפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **סירוגה**,[44] שקבע כי הגנות שניתנו למדינה בחוק תובענות ייצוגיות הן דיוניות ולא מהותיות, רשות המיסים תקבל הגנה דה-פקטו מפני תביעת שיפוי עתידית – וזאת בדרך של 'הענקת' חסינות לנתבע הפרטי, ומניעת האפשרות לתביעת שיפוי עתידית נגדה.

10.3 מדובר בהצעה מרחיקת לכת, שבה החלטה על הצטרפותו של צד להליך משנה את זכויותיהם המהותיות של הצדדים האחרים. הצעה זו מפרה את האיזון שנקבע ביחס למעמדה של המדינה בחוק, והיא הולכת כברת דרך נוספת בהעניקה הגנות לנתבעים פרטיים, באופן חסר תקדים.

[43] עע"מ 7752/12 **אסל נ' מינהל מקרקעי ישראל** (נבו 2.11.14).
[44] עניין **סירוגה**, לעיל ה"ש 31.

ההצעה מטילה את מלוא הסיכון מהפרת החוק על הציבור הנפגע מהגבייה הבלתי חוקית. תוצאות אלה של התיקון מעלות ספק בדבר עמידתו בסטנדרטים חוקתיים.

10.4 בכך פוגע התיקון באופן חמור בשלטון החוק; הוא פוגע בתמריצי הרשות לחדול מן הגבייה הבלתי חוקית ובתמריציה לערוך בדיקה פנימית של התנהלותה במקרים בהם שאלת חוקיות הגבייה אינה חד משמעית; חשוב מכך, הוא פוגע גם בתמריץ של הנתבע הפרטי לפעול למניעת הגבייה הבלתי חוקית מטעמו, בידיעה כי יקבל את הגנות הרשות. יתרה מכך, לאור חוסר הוודאות שיוצר התיקון בשאלה האם רשות המיסים תחליט להצטרף להליך אם לאו, וההגנה שתינתן לכלל הנתבעים – הציבורי והפרטי – כתוצאה מכך, נפגעים תמריציו של התובע המייצג להגיש תובענות ייצוגיות במקרים של גבייה שלא כדין.[45]

## 11. <u>תיקון סעיף 16 לחוק – ביטול האפשרות להסתלקות מתוגמלת</u>

11.1 התזכיר מציע לבטל את מנגנון ההסתלקות המתוגמלת, על ידי ביטול הסיפא של סעיף 16(א) לחוק (ראו סעיף 11 לתזכיר). אף על פי שלמנגנון ההסתלקות עשויים להיות יתרונות, הרצון "לצנן" את תופעת ההסתלקויות מובן, וכך גם הנסיון להעביר את ההסתלקויות בעילות שנראות פעוטות למנגנון אחר, הפנייה המוקדמת. מבלי להיכנס לעומק שאלת הרציות של מנגנון ההסתלקות המתוגמלת, נדגיש שני היבטים.

11.2 ראשית, ניתן עדיין להעלות על הדעת קשת של מצבים בהם יש יתרון בשימוש במכשיר ההסתלקות המתוגמלת – ככזה שמוביל לשינוי התנהגות מהיר יחסית. בפרט, ניתן לחשוב על מצבים שלא נפתרים דרך מסלול הפנייה המוקדמת. כגון, בקשה לצו עשה/סעד הצהרתי בלבד, או בקשה לסעד הצהרתי/צו עשה שמלווה בסעד כספי צנוע (למשל נגד עסק גדול) וכן מקרים בהם הפנייה המוקדמת לא הועילה, והנתבע למעשה "גרר" את התובע לבית המשפט. מוצע לשקול להוסיף את האפשרות להסתלקות מתוגמלת במקרים אלו – ורק בהם. לחלופין ניתן להוסיף את האפשרות להסתלקות מתוגמלת רק במקרה האחרון, שהוא מקרה מובהק להסתלקות – בו פנייה מוקדמת לא נענתה (או נענתה בשלילה).

11.3 שנית, ובאופן קשור לאמור לעיל, ניתן להניח שחסימת המסלול להסתלקויות תוסיף תיקים למסלול הפשרה (כלומר – תיקים שהיו מסתיימים בעבר בהסתלקות, יסתיימו בפנייה מוקדמת או בפשרה). הפנייתם של תיקים אלו למסלול הפשרה מצריכה הקפדה מוגברת על דרישות הפשרה, ובפרט, על הדרישה כי תנאי האישור (סעיף 8) מתקיימים גם במקרה של פשרה טרם אישור (סעיף 19(א) סיפא לחוק) – דרישה שלא תמיד באה לידי ביטוי בפסיקת בתי המשפט. ככל שיופנו עוד תיקים "בעייתיים" למסלול הפשרה, מתבקש גם פיקוח הדוק יותר מצד היועץ המשפטי לממשלה.



[45] לדיון על התמריצים בהגשת תובענות ייצוגיות נגד הרשות ראו למשל: עניין **מי הגליל** ה"ש 28, פס' 42.

12. **<u>הוספת סעיף 18(ב1) לחוק – מכתב מגשר</u>**

12.1 בגדר התזכיר מוצע לקבוע כי במקרים שבהם הליך הגישור הניב הסדר פשרה אשר מבוסס על מידע עובדתי שנחשף בפני הצדדים והמגשר, על הצדדים לצרף לבקשה לאישור ההסדר, מכתב מהמגשר שיכלול בהתייחסות לאותם הנתונים.

12.2 אנו מסכימים שבהעדר מידע אודות הנתונים והתובנות שעמדו בבסיס הפשרה, היכולת של בית המשפט לבחון את סבירותם הינה מוגבלת. יחד עם זאת, אנו סבורים כי אין לקבוע הוראה המחייבת את הצדדים לתמוך את הסדר הפשרה במכתב מגשר דווקא. כך למשל, הצדדים יכולים להציג בפני בית המשפט את המידע העובדתי שעמד ביסוד ההסדר, ובכך לייתר את הצורך במכתב מגשר.

12.3 לפיכך מוצע לשקול פתרון ביניים לפיו הצדדים יוכלו להחליט, בהתאם לשיקול דעתם, האם לצרף לבקשה לאישור הסדר הפשרה מכתב מנומק מטעם המגשר, המפרט את המידע הרלוונטי אשר היה גלוי לצדדים ושעל בסיסו מצא לנכון לתמוך בפשרה. כלל זה אינו מטיל חובה פוזיטיבית על המגשר לערוך מכתב, אולם מתמרץ את הצדדים לבחור במגשר שיסכים לערוך מכתב כאמור, ככל שיתבקש לעשות כן על ידי הצדדים, בתום הליך הגישור.

12.4 ההנחה היא, כי ככל שישכילו לפרוש בפני בית המשפט את המידע הרלוונטי לבחינת הפשרה (לרבות באמצעות מכתב מגשר), הסיכוי כי זו תאושר יגדל. מנגד, בנסיבות בהן הפשרה נסמכת על נתונים שהוצגו לעיני המגשר בלבד (ולא הובאו בפני בית המשפט), הימנעות הצדדים מלצרף מכתב מטעם המגשר עלולה להיזקף לחובתם ולגרוע מהסיכוי לאישור הסדר הפשרה.

12.5 על מנת לחדד את הדברים, ניתן להוסיף לרשימת הקריטריונים המנויה בסעיף 19(ג)(2), קריטריון הנוגע לביסוס התשתית העובדתית שעומדת ביסוד ההסדר. פתרון זה יתמרץ את הצדדים להתנהל בשקיפות וגילוי מול בית המשפט, מבלי לפגוע במאפייני הליך הגישור כהליך של הצדדים, החוסה תחת סודיות.

12.6 לצד זאת, יש להישמר ממצב בו שופטים יתנו משקל רב (מדי) למכתב המגשר, על חשבון חובתם לפקח על ההסדר באופן עצמאי ובלתי תלוי.

13. **<u>תיקון סעיף 18(ד) לחוק – האצלת סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה בהגשת התנגדויות</u>**

13.1 התיקון לחוק מציע כי היועץ המשפטי לממשלה יוכל להאציל את סמכותו להגיש התנגדויות להסדרי פשרה.

13.2 כיום היועץ המשפטי לממשלה הוא אחד הגורמים העיקריים המגישים התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות. ליועץ נקודת מבט רחבה ומומחיות נוכח מעמדו, היותו שחקן חוזר בהסדרי פשרה, ויכולתו לזהות כשלים מערכתיים בהליך. לעמדתנו, נוכח משמעותו הרבה של מנגנון ההתנגדויות בהסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, ומעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך זה,

ישנה חשיבות רבה בייעול הליך ההתנגדויות על ידו ובהשקעת תשומות להגשת התנגדויות מפורטות מטעמו להסדרי פשרה שאינם ראויים.[46]

13.3 יחד עם זאת, יש לוודא כי האצלת סמכותו של היועץ אינה גורמת להעדר מדיניות אחידה בין המחוזות השונים המתנגדים להסדרי הפשרה. העדר מדיניות כאמור עלולה ליצור חוסר שוויון בין עמדות המוגשות בין המחוזות השונים, ואף עידוד תופעת ה"פורום שופינג" במחוזות שאמצו התייחסות 'מקלה' יותר.

14. **<u>תיקון סעיפים 19-20 ו-22-23 לחוק – שכר טרחה וגמול</u>**

14.1 התזכיר מציע שינוי משמעותי באופן בו מחושב שכר הטרחה והגמול, וכן באופן בו הצדדים יכולים להסכים על סעד שאינו כספי. אנו חושבים שהרוח הכללית של התיקון, ובפרט, צמצום שיקול הדעת השיפוטי לעניין גובה הגמול ושכר הטרחה, צמצום האפשרות לסעד שאינו כספי (למשל תוך חיוב בחלופת פיצוי כספי), וחיוב שכר הטרחה במימוש הסעד – צפויה לשפר את יישום החוק. לצד האמור, נבקש להאיר מספר נקודות.

14.2 החשש המשמעותי ביותר בעינינו הוא שההוראות המוצעות ייעקפו על ידי שופטים. נסיון מעקף אחד הוא "תפירת" הפשרה בידי בית המשפט. ואכן לפי קו מסוים בפסיקה (רע"א 8479/02 ד"ר **סבו נ' רשות שדות התעופה בישראל** (נבו 15.12.2008)), כאשר בית המשפט מעורב בהצעת הפשרה, ובפרט ערכאת ערעור, הפשרה אינה צריכה לעבור את מלוא הדרישות הפרוצדורליות בחוק. אנו חוששים, אפוא, כי בתי משפט "יגבשו" הצעות פשרה, שלא כוללות בחירה בין שתי החלופות האמורות.

14.3 על מנת להתמודד, ולו במידת מה, עם חשש זה, אנו מציעים לחייב את בית המשפט לפרט בפסק הדין המאשר את הפשרה את שתי החלופות שהוצגו בפניו (ובכך לאפשר גם פיקוח מהיר ויעיל של ערכאת הערעור). ניתן לעשות זאת, למשל, על ידי הוספת סעיף קטן לסעיף 19(ג)(1), שעניינו חובות ההנמקה של בית המשפט בפסק דין שמאשר פשרה (למשל, ס"ק 19(ג)(1)(ד): "ככל שהסדר הפשרה קבע סעד לא כספי לטובת הקבוצה, בהתאם לסעיף 20(ג)(2), על בית המשפט לפרט בפסק דינו את החלופות שהוצעו לבית המשפט ואת הסיבות לבחירה בסעד לא כספי").

14.4 **השיעורים בתוספת החמישית:** במנותק משיעורי שכר הטרחה והגמול (באחוזים), אנו סבורים כי יש מקום לעדכן את המדרגות בתוספת החמישית לפי שיעור האינפלציה. כך למשל, הסכום השורה הראשונה שבטבלה בפרט 2, חמישה מיליון ₪, צריך להיות מוצמד למדד. כל אפשרות אחרת צפויה לשחוק את המדרגות בטבלה ולנגוס עם השנים בשכר הטרחה ובתמריץ להגיש תביעה ייצוגית. כמו-כן, למען הסר ספק, אנו מציעים להבהיר בתוספת החמישית כי האחוזים בטבלה מתייחסים

[46] לקריאת נייר עמדה מטעם הקליניקה בנושא תזכיר 11 לחוק תובענות ייצוגיות שעסק בהאצלת סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להגשה התנגדויות, ראו:
https://law.tau.ac.il/sites/law.tau.ac.il/files/media_server/law_heb/Tovanot/Research%20and%20papars/Comments%20tazkir%2011.pdf

לשיעור השולי ולא לכלל הסכום (כך, שפסק דין של 8 מיליון יזכה את מייצגי הקבוצה בגמול ושכר טרחה של 23% על 5 המיליון הראשונים, וב-18% על 3 המיליון שמעל למדרגה זו).

14.5 ככל שמדובר בתובענה לצו עשה, ובשכר טרחה עבורה, נקבע בתזכיר כי בית המשפט "ישקול את התועלת לחברי הקבוצה ולציבור . . . לפי התוספת החמישית" (סעיף 23(ח)). לטעמנו במקרה של צווי עשה יש לנתק את הקשר לתוספת החמישית – משום שממילא לא ניתן להעריך את ההטבה לקבוצה, ולכן אין משמעות לקביעת האחוז מקופת הפיצוי המשוערת. כמו כן, ניתן להעלות על הדעת שסעדי עשה/הצהרתי, כמו למשל הפסקת התנהגות עוולתית, מגלמים תועלת גבוהה יותר לציבור מאשר סעדים כספיים רגילים. בנוסף, התמריץ להגיש מלכתחילה סעד עשה הוא נמוך יותר, והגבלת שכר הטרחה עלולה לצנן התמריצים לעשות כן – בניגוד למטרת התזכיר.[47] לבסוף, צווי עשה לאחר התיקון ינבעו, לפחות במקרים מסוימים, מחוסר היענות לפנייה מוקדמת – ולכן מצדיקים החמרה מסוימת בחובות המוטלות על הנתבע, לרבות תשלום שכר טרחה וגמול גבוהים יותר.

14.6 סעיף 23(ז) עוסק בחלוקת שכר הטרחה והגמול בין התובע הייצוגי ועורך הדין, "בהתאם להתרשמותו" של בית המשפט "מניהול ההליך". לצורך כך, בית המשפט רשאי לחשוף את הסכם הייצוג ביניהם (הסיפא של הסעיף). לא ברור לנו מה הערך המוסף של ההוראה המאפשרת לחשוף את הסכם הייצוג, אם ממילא המייצגים יחלקו את הגמול ושכר הטרחה בהתאם להסכם. ככל שחשיפת ההסכם תשפיע על הסכום שיקבע בית המשפט, הצדדים עלולים להציג הסכם מדומה. בכל מקרה, לדעתנו הוראה זו מיותרת ומכבידה על הצדדים. מוצע להשמיט את הסיפא של הסעיף (העוסק בחשיפת ההסכם הפנימי). לחלופין ניתן לשקול לקבוע חלוקה מובנית בין עורך הדין לתובע הייצוגי, שתשמש כנקודת מוצא ממנה יוכל בית המשפט לסטות.

14.7 לבסוף, בעוד שהרצון לפשט ולאחד את קביעת שכר הטרחה במדרגות מובנות מובן, נציין שוב, בהמשך לעמדתנו הקודמת, כי קביעה כזו מעלה חששות לעיוותים מסוימים. כך, ההעלאה המשמעותית של התגמול בין הסדר הפשרה שלאחר אישור לבין פסק הדין (למשל, מ-18% ל-23% במדרגה הראשונה, תוספת של כ-28%) תתמרץ את מייצגי הקבוצה לדחות פשרות ולהמתין לפסק דין.

15. **<u>תיקון סעיף 21 לחוק – פטור לרשות מחיוב בהשבה בגין התקופה שבין מועד הגשת בקשת האישור לבין קבלת החלטה על אישורה</u>**

15.1 על פי ההצעה לתיקון סעיף 21 לחוק, תקופת ההשבה של רשות תהא מוגבלת ל-24 החודשים שקדמו להגשת בקשת האישור בלבד ; ובמקרה שבו הבקשה אושרה, בית המשפט יהיה רשאי לחייב אותה

[47] ואכן, התזכיר מעודד הגשת סעדי עשה, במקרים המתאימים. כך אומרים דברי ההסבר: "על מנת לתמרץ את המבקש הייצוגי ובא כוחו להגיש תביעה לצו עשה במקרים המתאימים, מוצע לקבוע בסעיף 23(ט) לחוק כי ככל שתוגשה תובענה ייצוגית לפיצויים והיא תסתיים בהסדר פשרה ללא פיצוי . . . בית המשפט לא יהיה רשאי לפסוק למבקש הייצוגי ובא כוחו גמול ושכר טרחה כלל".

בנוסף גם ממועד אישור התובענה כייצוגית, אלא אם הרשות הודיעה על חדילה תוך 60 ימים, מהיום שבו הומצאה אליה ההחלטה המאשרת.

15.2 כפי שהתייחסנו בסעיף 17 לעמדת הקליניקה לדו"ח הצוות הבין-משרדי, הצעה זו עומדת בניגוד להלכה המקובלת כיום, כפי שנקבעה בעניין **מנירב**,[48] לפיה בית המשפט רשאי לכלול בגדר תקופת ההשבה, לפי שיקול דעתו, גם את התקופה שלאחר הגשת בקשת האישור .

15.3 אנו סבורים כי ההלכה שנקבעה בעניין **מנירב** ראויה וכי שלילת האפשרות לחייב את הרשות בהשבה בגין התקופה שבין מועד הגשת בקשת האישור לבין קבלת החלטה על אישורה (להלן: "**תקופת הביניים**"), תיצור תמריץ עודף לרשות שלא לחדול מגביה במהלך אותה התקופה. בהקשר זה יש לזכור כי:

15.3.2 הניסיון מלמד, כי ההתדיינות בבקשת האישור עשויה להימשך שנים ארוכות ובהתאם התשלומים שיגבו במהלך תקופת הביניים עשויים להצטבר לכדי סכומים משמעותיים, אשר חברי הקבוצה לעולם לא יוכלו לתבוע את השבתם דרך תביעה ייצוגית.

15.3.3 לפי סעיף 9 לחוק, לרשות יש שהות לשקול האם להודיע על חדילה לאחר הגשת בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגדה. החלטת רשות שלא ליתן הודעה כאמור, משמעותה ויתור ביודעין על האפשרות לגדר את הסיכון הכלכלי ולכן אין הצדקה לפטור באופן אוטומטי את הרשות מחיוב בגין תקופה זו.

15.3.4 החיוב בגין תקופת הביניים על פי עניין **מנירב,** מלכתחילה נתון לשיקול דעת בית המשפט. בנוסף, ממילא לפי סעיף 20(ד)(1) לחוק, בית המשפט מוסמך להימנע מחיוב כאמור או להקטין את שיעורו, בנסיבות בהן חיוב זה יטיל על הרשות עול כלכלי בלתי סביר, כך שדי במנגנונים הקיימים בחוק בכדי לתת מענה לוודאות התקציבית.

15.4 אשר על כן, אנו סבורים כי אין מקום לפטור את הרשות, באופן גורף, מחיוב בהשבה בגין תקופת הביניים. למצער, ככל שבכל זאת יקודם פטור כאמור, ראוי להגבילו לתקופה מוגדרת מראש, למשל, עד כשנה-שנתיים *לאחר* ההגשה או עד מועד האישור, לפי המוקדם. פתרון ביניים זה תוחם את הפגיעה בחברי הקבוצה ומנטרל תמריץ לרשות "למרוח" את ההליך, על מנת לגבות ביתר, ללא סנקציה במישור הייצוגי.

16. **<u>הוספת סעיף 23א לחוק</u>**

16.1 בתזכיר מוצע לקבוע כי אם בית המשפט מצא שבקשה לאישור או תובענה ייצוגיות הוגשה או נוהלה בחוסר תום לב, בית המשפט יפסוק הוצאות סבירות והוגנות על המבקש/התובע המייצג או על בא כוחו. לדעתנו הוראה זו מעוררת מספר קשיים:

[48] עניין **מנירב**, לעיל ה"ש 33.

16.1.1 הסעיף מנוסח כחובה לפסוק הוצאות. לעמדתנו ראוי לקבוע סמכות בשיקול דעת ובהתאם להשתמש במונח "רשאי". כך למשל, יתכנו נסיבות בהן המבקש הגיש בקשה לאישור ראויה כנגד מתחרה. לדעתנו, עצם קיומו של תמריץ זר, אינו מצדיק בהכרח הטלת הוצאות ויש לבחון כל מקרה לגופו. כמו כן, השתת הוצאות על עורך דין הינו צעד חריג אשר ראוי כי יישמר לנסיבות חריגות ומתאימות בלבד. חבות מוחלטת להשית הוצאות, אשר אינה נתונה לשיקול דעת בית המשפט, עלולה לייצר "הרתעת יתר" מנקיטה בהליך ייצוגי, בפרט לנוכח מנגנונים אחרים בתזכיר, אשר מצננים אף הם, חלק מהתמריצים להגשת תובענה.

16.1.2 על פי דברי ההסבר ההוצאות ייפסקו לטובת הנתבע. לעמדתנו ראוי להבחין בין נסיבות בהן הבקשה נדחתה לבין הנסיבות בהן אושרה. בנסיבות בהן הבקשה נדחתה, לבית המשפט ממילא יש סמכות לפסוק הוצאות לטובת הנתבע, כאשר יש מקום לאפשר שיקול דעת האם לפסוק הוצאות מוגדלות והאם להשית את החיוב בהוצאות באופן מלא או חלקי על בא כוח המייצג, בשל ניהול בחוסר תום לב. בכל מקרה אחר, אין כל הצדקה להעשיר את כיסו של הנתבע. חלף זאת מוצע לקבוע כי ההוצאות שיושתו על המבקש או בא כוחו (בשל הגשה או ניהול בחוסר תו"ל), ישולמו לאוצר המדינה או, עדיף מכך, לקרן למימון תובענות ייצוגיות.

17. **<u>הוספת סעיף 24(ב) לחוק</u>**

17.1 סעיף 24(ב) המוצע קובע כי "פסק דין . . . בתובענה ייצוגית שהסעד המבוקש בה הוא צו עשה . . . לא יהווה מעשה בית דין לגבי תביעה לסעד כספי באותה עילה". אין הסבר להוספת הסעיף בדברי ההסבר. לא ברורה לנו מהי מטרת הסעיף ומדוע יש להוסיפו. בהוספת הסעיף יש החרגה מהכלל הרגיל לפיו פסק דין בתובענה ייצוגית "יהווה מעשה בית דין לגבי כל חברי הקבוצה שבשמם נוהלה התביעה הייצוגית". ניתן לחשוב כאן על ייצוגית בה מתבקש סעד הצהרתי (עם צו עשה) כנגד נתבע בגין עוולה מסוימת, כאשר הקבוצה זוכה בפסק דין לטובתה. במקרה כזה, לא ברור מדוע יש לכפות על חברי הקבוצה שברצונם להגיש תביעה אישית לפיצויים להוכיח מחדש את עוולת הנתבע. מובן שיש בכך פגיעה בזכותם של חברי הקבוצה לקבלת פיצוי (כאשר אשמת הנתבע הוכחה בפסק). יש בכך גם חוסר יעילות – ככל שחברי הקבוצה יתבעו בפיצויים אישיים. לבסוף, השינוי המוצע אינו עולה בקנה אחד עם המטרה המוצהרת לעודד פניות בסעדים שאינם בהכרח פיצויים לחברי הקבוצה, כגון סעדי עשה וצו הצהרתי.

18. **<u>תיקון סעיף 27א לחוק – הקרן</u>**

18.1 בגדר התזכיר מוצע להסמיך את הקרן לקבוע רשימה של מטרות שבית המשפט יוכל להסתייע בהן בבואו לייעד את הכספים. לקליניקה אין התנגדות להצעה זו ובלבד שהשימוש בה לא יפגע, מעבר לנדרש, בהתאמת הסעד לתכלית התובענה (לפי סעיף 1(3) לחוק). בהתאם מוצע לקבוע במפורש, כי ככל ובית המשפט יבחר בהעברת כספים לקרן למטרה מסוימת, יהיה עליו להתייחס במפורש לייעוד

הכספים למטרה קרובה לעילת התביעה. כמו כן מוצע להסדיר מנגנון פיקוח, אשר יבטיח שלא תהיה ברשימת המטרות הטיה לטובת סקטור או פעילות מסוימת.

18.2 למען השקיפות ראוי כי רשימה זו תפורסם לציבור. פרסום הרשימה בפומבי יאפשר גם לעורכי הדין לטעון לייעוד מסוים מהרשימה.

18.3 כמו כן, אנחנו מצפים שהתיקון המוצע לסעיף 20 יוביל לגידול בסך הכספים שמיועדים לקרן ועל כן סבורים כי יש לוודא שהקרן ערוכה לטפל בהיקף משמעותי של כספים – הן מבחינת ניתוב הכספים והן מבחינת פיקוח על מימושם, בהתאם לייעוד המקורי. יושם אל לב, כי כיום אין בדין (לרבות נוהל הקרן), הוראות המסדירות את אחריות הקרן (או אחריותו של כל גורם אחר) לעקוב אחר ייעוד הכספים בפועל, על ידי הגוף הרלוונטי. בהעדר הסדרה, כבר היום קיים חשש כי הכספים אינם משמשים בהכרח לקידום הפרויקט שלשמו הוקצו מלכתחילה, כאשר מטבע הדברים, ככל שהיקף ההקצאות יגדל, הצורך בהסדרת מערך פיקוח, יגדל אף הוא.

18.4 לפיכך מוצע לתקן את סעיף 27א(ב) ולקבוע כי "מטרת הקרן לחלק את הכספים כאמור בסעיף קטן (א) לטובת מטרות ציבוריות *ולפקח על שימוש בכספים למטרה שלשמה הוקצו*, והכול כפי שיוגדר בנוהלי הקרן ובכפוף להוראות בית המשפט". תיקון כאמור ראוי שיגרור הוראות לביצוע הפיקוח והתאמה של הנוהל.

18.5 כמו כן, אנו סבורים כי במסגרת הסדרת הפעילות שהקרן ראוי לקבוע הנחיות מפורשות להגברת השקיפות בדו"ח השנתי (ראו נספח 1 להלן).

**.1**

**נספח 1**: העתק של מכתב הקליניקה לקרן מיום 22.1.2023 בעניין הגברת שקיפות פעילותה.

19. **<u>הוספת סעיף 30א לחוק – שינוי התוספת הרביעית</u>**

19.1 בצל תופעת ריבוי התביעות בעילות מסוימות, התזכיר מציע להוסיף תוספת רביעית לחוק. תוספת זו כוללת 11 עילות. ככלל, עילות אלו מצמיחות תביעות שהן פעוטות ערך.[49] התזכיר מציע להחיל הגנות משמעותיות מפני תביעות ייצוגיות בעילות אלו. בפרט, עסקים המוגדרים לפי החוק כעסקים זעירים יהיו מוגנים מפני תביעת פיצויים בייצוגית בעילות אלו; ועסקים המוגדרים כקטנים או בינוניים ייהנו מחובת הפנייה המוקדמת באותן עילות (ראו סעיף 3 ו-3א בנוסחם המתוקן).

19.2 הגדרת העילות הנכללות בתוספת הרביעית משמעותית מאוד. מכיוון שהצפי לתביעה אישית נמוך, מבחינה מעשית עסקים בינוניים, קטנים או זעירים יהיו פטורים מסנקציה כלשהי בשל הפרת החובות המנויות בעילות אלו.[50] נדגיש, כי לפי התזכיר מדובר במספר רב של עוסקים – למעשה, כל

[49] דוגמאות מייצגות בתוספת הרביעית הן עילות הספאם (פרט 1), עילות הקשורות לחובות נגישות מסוימות (פרטים 2, 7-9) ועילות הקשורות לסימון מוצרים (פרטים 3-5, 11).

[50] תביעת פיצויים אפשרית לפי החוק המוצע כנגד עסקים קטנים או בינוניים, ככל שאלו דחו את הפנייה המוקדמת. הנחתנו היא שלעסקים אלו תמריץ חזק להיענות לפנייה המוקדמת, ככל שהיא מבוססת. מובן כי קיימת סנקציה מסוימת, גם לעסקים הזעירים, מעצם ההיענות לפנייה המוקדמת – הגמול לפונה מוגדר בתוספת החמישית (סעיף 3א(ג) לחוק המוצע), ועומד על 1,200 ש"ח.

עסק שמחזור עסקאותיו נמוך מ-50 מיליון ₪, סכום משמעותי ביותר, נכלל בקטגוריה זו (ראו סעיף ההגדרות לחוק המוצע).

19.3 בתזכיר מוצע כי קבוצת העילות בתוספת הרביעית תהיה פתוחה לשינוי בצו של שר המשפטים (סעיף 30א המוצע). כך, "על מנת לאפשר גמישות בשינוי התוספת הרביעית". הרצון לאפשר גמישות לשר – לגרוע או להוסיף עילות לתוספת הרביעית – מובן. אך אנו סבורים כי יש להלך בצד הזהיר. הוספת פריטים לתוספת הרביעית תאפשר לשר המשפטים לצמצם במחי יד את האפשרות לקבל פיצוי אפקטיבי בשל הפרות של עסקים בינוניים עד זעירים, בתחומים שלמים – כל זאת, ללא תהליך חקיקה סדור הנתון למנגנוני פיקוח ובקרה משמעותיים. בכך התיקון המוצע אף מזמין לחצים מצד קבוצות נתבעים על השר.

19.4 לאור חשיבות העילות בתוספת הרביעית ההסדר הראוי בעינינו יעניק לשר אפשרות לגרוע פריטים מהתוספת, אך לא להוסיפם. ואכן, החוק נוקט בהסדר דומה לגבי התוספת השנייה – שר המשפטים יכול להרחיב את מעגל העילות בהן ניתן להגיש ייצוגית, אך לא לצמצמו (סעיף 30(2)). הסדר לא-סימטרי זה נעשה בכוונת מכוון, ובדיוק מהחשש שצמצום הגישה לערכאות מסוכן יותר, ומצריך הליך חקיקה מלא יותר.[51]

19.5 חלופה אחרת היא שכל שינוי בתוספת הרביעית ייעשה בהליך חקיקה מלא, ללא מתן האפשרות לשר להוסיף (או לגרוע) עילות מהתוספת הרביעית.

20. **<u>הסדרה חסרה בדין הקיים</u>**

20.1 <u>תמריצים להגשת תובענות חברתיות:</u>

20.1.1 דומה כי אין חולק שהליך התובענה הייצוגית הוא הליך בעל חשיבות ציבורית אשר נועד לתקן עוולות בתחומים רבים ולשמש ככלי לשינוי חברתי. חרף מטרה זו, בפועל שיעור הבקשות לתובענות ייצוגיות בסוגיות ציבוריות-חברתיות הינו נמוך. על מנת לתמרץ ניהול הליכים בסוגיות אלו, ראוי לעגן בדין מנגנונים ותמריצים להגשתם, תוך החרגה של ייצוגיות בעילת ההפליה מהכללים הרגילים. כך למשל, ניתן לשקול לאפשר פיצוי סטטוטורי בתובענות בגין הפליה ובתוך כך להקל על חוסר הוודאות והקושי באומדן הנזק הלא ממוני.[52] כן ניתן, להקטין את הסיכון ולהקל על הניהול הדיוני של תובענות חברתיות, למשל על ידי קביעה כי לא נדרש תובע ייצוגי בעל עילת תביעה אישית לצורך הגשת תביעה בגין הפליה. בנוסף, קיים ספק האם קביעת שכר טרחה לפי שיטת האחוזים הולמת תובענות ייצוגיות חברתיות תקדימיות, אשר נדרשת השקעה מרובה בניהולן ואשר התרומה שלהם לחברה אינה מתמצת בסך הפיצוי. בראי האמור ראוי לשקול כי בתובענות

[51] לעניין זה ראו דבריה של נציגת משפט המשפטים, עו"ד שירלי אבנר, בדיון בוועדת המשנה לדיון בחוק תובענות ייצוגיות בוועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 5.1.2006 בעמ' 28. וראו גם את פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 18.3.2024 באשר להצעה לתיקון סעיף 30(2) – ולחוסר הסמטריה בין האפשרות להוסיף ולגרוע.

[52] להרחבת הדיון בסוגיה זו ראו מאמרם של ליאור אהרוני ואלון קלמנט "פיצויים סטטוטוריים ותובענות ייצוגיות" **מחקרי משפט** לד (צפוי להתפרסם ב-2023).

בעל ערך חברתי גבוה (למשל בעילות הפליה או איכות סביבה) שיעור הסטייה משיעורי השכר טרחה הקבועים בתוספת החמישית יהא גבוה מ-2%.

20.2 ניהול תקין של הפנקס:

20.2.1 הקליניקה מנהלת מזה מספר שנים מחקר אמפירי אודות פרסום בקשות לאישור הסדר פשרה והסדרי פשרה בפנקס, כמתחייב על פי דין. מהבדיקה עולה כי קיים כשל בניהול הפנקס וכי בחלק לא מבוטל מההליכים המסמכים הנ"ל (וכן מידע ומסמכים נדרשים נוספים) כלל לא מופיעים בו. לדעתנו המחדל בניהול הפנקס מצדיק לחשיבה מערכתית מחודשת, בין היתר במסגרת בחינת הרפורמה נשוא התזכיר. בהקשר זה יצוין, כי במסגרת ההמלצות בדבר הקמת אתר ייעודי לפרסום סטטוס פניה מוקדמת, ראוי וניתן לשקול, האם אותו אתר יוכל לתת מענה יעיל יותר לפרסום המידע והמסמכים הנדרשים בפרסום בפנקס.

20.3 התנגדויות:

20.3.1 הקליניקה סבורה כי מנגנון ההתנגדות תורם לשיפור ופיקוח יעיל על הסדרי הפשרה. מאחר ופעמים רבות עצם הגשת ההתנגדות מהווה פעילות לטובת הקבוצה (ראו גם ע"א 2398/22 **שולץ נ' הוט מובייל בע"מ**, פס' 22-23 לפסק דינה של השופטת רונן (נבו 30.11.2022)), מוצע לתקן את סעיף 18(ד) לחוק באופן הבא: "~~אדם הנמנה עם הקבוצה שבשמה הוגשה בקשה לאישור הסדר פשרה,~~ אדם או ארגון הפועלים לטובת עניינם של חברי הקבוצה, רשות ציבורית הפועלת לקידום מטרה ציבורית בקשר לענין שבו עוסקת הבקשה לאישור או התובענה הייצוגית, ~~ארגון הפועל לקידום מטרה ציבורית כאמור~~, וכן היועץ המשפטי לממשלה, רשאים להגיש לבית המשפט, בכתב, בתוך 45 ימים מיום פרסום ההודעה כאמור בסעיף קטן (ג) או בתוך מועד מאוחר יותר שיקבע בית המשפט, התנגדות מנומקת להסדר הפשרה וכן להמלצה המוסכמת בענין גמול ושכר טרחה שהוגשה לפי סעיף קטן (ז)(2)".

נועה מלצר צ'רנובורודה, עו"ד

ב/ד"ר שי נ. לביא, עו"ד

הקליניקה לתובענות ייצוגיות

# נספח 1:

# העתק של מכתב הקליניקה לקרן מיום 22.1.2023 בעניין הגברת שקיפות פעילותה

הקליניקה לתובענות ייצוגיות
The Class Action Clinic
عيادة الدعاوى الجماعية

התכנית לחינוך משפטי קליני ע"ש אלגה צגלה
The Elga Cegla Clinical Law Program
برنامج التعليم القانوني الإكلينيكي على اسم ألغا تسغلا

אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

22 בינואר 2023

לכבוד:
כבוד השופט (בדימוס) יעקב שיינמן,
יו"ר הוועדה לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות
באמצעות מייל: LiatSta@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: **הקרן לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות – הגברת השקיפות באמצעות הדו"חות השנתיים וגיבוש בנק מטרות**

סימוכין: מכתבנו מימים 17.11.2020, 15.08.2022; מכתבכם מיום 6.9.2022

בפתח הדברים, נבקש להודות על ההזדמנות להתרשם באופן בלתי אמצעי מהפעילות הענפה של הקרן לניהול וחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות (להלן "**הקרן**"). הקליניקה לתובענות ייצוגיות (להלן "**הקליניקה**") רואה ערך רב בפעילות הקרן ואנו מברכים על הבעת הנכונות להמשך שיתוף פעולה, באוזן קשבת.

בהמשך לכך ולמכתבים שבסימוכין, הרינו מתכבדים לפנות אליכם בשתי סוגיות עיקריות – הגברת שקיפות פעילות הקרן באמצעות הדוחות השנתיים וגיבוש "בנק מטרות".

<u>הגברת שקיפות פעילות הקרן באמצעות הדו"חות השנתיים</u>

1. הקרן, מתוקף היותה גוף סטטוטורי אשר אמון על ניהול כספים המיועדים למטרות חברתיות-ציבוריות, נדרשת להתנהל בהתאם לעקרונות המנהל התקין ובכלל זאת, לפעול בהגינות ובשקיפות. הקפדה על עקרונות אלו חיונית – הן לביסוס אמון מערכת המשפט והציבור בקרן; הן לניהול פיקוח ובקרה על פעילות הקרן; והן לצורך גיבוש תובנות מושכלות לגבי ייעול פעילות הקרן והליך התובענות הייצוגיות בכללותו. ככל שמרחב שיקול הדעת של הקרן גדול יותר, כך גובר הצורך בהקפדה יתרה על שקיפות פעילותה.

2. הכלי הטבעי והיעיל להגשמת עקרון השקיפות הינו פרסום דין וחשבון שנתי, כמתחייב מסעיף 27א(ט) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו – 2006 (להלן, בהתאמה: "**הדו"ח**" ו-"**החוק**"). לעמדתנו, כדי להגשים את תכלית השקיפות ודרישת המחוקק, יש להקפיד שהמידע המפורסם בדו"ח משקף תמונה ברורה אודות תזרים הקרן ואופן הקצאת הכספים. אנו סבורים כי הצגת נתונים מסוימים תוך השוואה רב שנתית לנתונים מקבילים משנים קודמות, חיונית לצורך גיבוש תובנות מושכלות אודות הליך ניהול הכספים וייעולו.

3. לאור האמור, להלן נתייחס לנתונים ומידע שלעמדתנו ראוי ואף מתחייב להידרש אליהם בגדר הדו"ח. נקודת המוצא להתייחסותנו הינה הדו"ח שפורסם ביחס לשנת 2021 (להלן: "**דו"ח 2021**").[1] דו"ח זה כולל ארבעה סעיפים שעניינם כדלקמן:

[1] לאורך השנים פורסמו דו"חות בפורמטים שונים. ההנחה הינה שהדו"ח האחרון משקף את הפורמט העדכני ביותר.

3.1. פירוט סך הכספים שהופקדו בקרן במהלך שנת 2021, בצירוף טבלה המפרטת פילוח של מקור הכספים;

3.2. התייחסות תמציתית לקולות הקוראים שהתפרסמו במהלך שנת 2021, בצירוף טבלאות המפרטות ביחס לכל קול קורא את רשימת הגופים שהגישו בקשות תמיכה והסכום שאושר עבורם;

3.3. פירוט סך הבקשות שהוגשו במסגרת הליכי קול קורא ונדונו על ידי הקרן;

3.4. סכום הוצאות הקרן.

4. לעמדתנו הצגת הנתונים הנ"ל מעניקה תמונה חלקית בלבד על פעילות הקרן. כך לדוגמא, על פי הנתונים המוצגים בדו"ח 2021 ובדוחות הקודמים לו, לא ניתן לדעת כמה כספים היו פנויים להקצאה בתחילת שנת הדיווח, ערב ההפקדות שנוספו לקופת הקרן במהלך שנת 2021. כמו כן, אין בדו"ח הצגה ברורה של סך הסכומים שפורסמו להקצאה באמצעות קול קורא במהלך שנת הדיווח ושל הסכום הכולל שאושר לחלוקה בהליכי קול קורא.[2] העדרם של נתונים אלו אינו מאפשר לבחון האם קיימת הלימה בין הכנסות הקרן לבין היקף ההקצאות וקצב חלוקתן.

5. בנוסף, אין בדו"ח 2021 התייחסות לנתונים מהותיים נוספים, לרבות נתונים אודות חלוקה באמצעות הקצאות ישירות, סך חשבון היתרות, פילוח הקצאות לפי ייעוד וניתוח השוואתי רב-שנתי, אשר יסייע לעקוב אחר היקף הפעילות של הקרן ולזהות מגמות בנוגע לשימוש במנגנון זה. כך, לדוגמא, ניכר שהקרן הגבירה את פעילותה בשנים האחרונות, וחבל שמגמה מבורכת זו אינה משתקפת בבהירות בדו"ח.

6. במענה לכך אנו סבורים כי החל מפרסום הדו"ח לשנת 2022, יש להוסיף לדיווחים השנתיים את הנתונים והמידע שלהלן:

6.1. הצגה השוואתית רב-שנתית[3] של סך הכספים הפנויים להקצאה בתחילת שנת הדיווח (כולל סכומים בחשבון היתרות וכספים שהתפנו להקצאות חוזרות).

6.2. הצגה השוואתית רב-שנתית של סך הכספים שהופקדו בקרן במהלך שנת הדיווח.[4]

6.3. הצגה השוואתית רב-שנתית של סך הכספים שהתפרסמו להקצאה בהליך של קול קורא במהלך שנת הדיווח.

---

[2] הנתונים הרלוונטיים מצויים בדו"ח על נספחיו, אולם על מנת לאמוד את הסכום הכולל יש לערוך חישוב. לעמדתנו ראוי להנגיש את המידע הרלוונטי, לרבות נתונים אודות הסכום הכולל שאושר להקצאה בשנת הדו"ח, באופן ברור, מבלי שתידרש מלאכה נוספת של עיבוד נתונים.

[3] הכוונה להציג את הנתון הרלוונטי לשנת הדיווח, לצד הנתון המקביל בשנים קודמות. לעמדתנו ראוי לקיים את ההשוואה, החל מהדו"ח של שנת 2022 כך, שהנתון הרלוונטי עבור שנת 2022 יוצג לצד הנתון המקביל משנת 2021 ובדו"ח של שנת 2023, הנתון עבור 2023 יוצג לצד הנתונים המקבילים מהשנים 2021 ו-2022.

[4] בדו"ח 2021 הנתון הוצג ללא השוואה רב שנתית. לדוגמה להצגה השוואתית, ראו תרשים 34 בעמ' 41 לדו"ח האפוטרופוס הכללי לשנה"ע 2021 מיום 6.9.2022 המצורף **כנספח "א"**.

6.4. הצגה השוואתית רב-שנתית של סך הכספים שאושרו לחלוקה במסגרת הליכי קול קורא שהתפרסמו במהלך שנת הדיווח.[5]

6.5. הצגה השוואתית רב-שנתית של סך הכספים שהועברו לגופים הרלוונטיים מתוך סך הכספים שאושרו לחלוקה בהליכי קול קורא, שהתפרסמו במהלך שנת הדיווח.[6]

6.6. הצגה גרפית של סך הכספים שהתפרסמו להקצאה בהליך של קול קורא במהלך שנת הדיווח, תוך פילוח הסכומים לפי ייעוד (למשל – צרכנות, ספאם, אוריינות פיננסית וכו').[7]

6.7. הצגת סך הכספים שחולקו כהקצאה ישירה ו/או לטובת "מיזם משותף" במהלך שנת הדיווח, בהתאם לסעיפים 7 ו-8 לנוהל. מאחר ומדובר בהקצאות בשיקול דעת הוועדה אשר אינן נדרשות במכרז, ראוי לפרט את מלוא המידע הרלוונטי ביחס להקצאות אלו, לרבות פירוט הגוף אליו הועברו הכספים, ייעוד הכספים והשיקולים שבגינם הקצאת הכסף התבצעה באפיק זה.

6.8. הצגת סך הכספים ה-"חוזרים" אשר התפנו להקצאה חוזרת, נכון לסוף שנת הדיווח.

6.9. הצגת הסכום שנמצא בחשבון היתרות, נכון לסוף שנת הדיווח.

6.10. מידע כללי אודות הקרן, לרבות פירוט חברי הקרן ותדירות התכנסויות חברי הועדה בפועל.[8]

7. לעמדתנו פירוט הנתונים הנ"ל חיוני לשיקוף וניהול בקרה פנימית וחיצונית על פעילות הקרן, כמתחייב על פי חוק. בעניין זה ראו לדוגמא הדו"ח השנתי לשנת 2021 של האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה, כפי שהתפרסם ביום 6.9.2022.[9] דו"ח זה כולל הצגה גרפית של נתונים (חלקם תוך השוואה רב שנתית) ולצד זאת פירוט מילולי נרחב אודות הפעילות של הגופים הרלוונטיים. בהינתן שגם הקרן מנוהלת בידי האפוטרופוס הכללי, ראוי כי הדו"ח שלה יתפרסם בפורמט דומה, או לכל הפחות באותה רמת שקיפות.

8. ידוע לנו כי איסוף ועיבוד הנתונים, כמפורט בסעיף 6, כרוך בטרחה מסוימת. יחד עם זאת אנו סבורים כי פירוט נתונים אלו יגשים את השקיפות הנדרשת ואת הקוהרנטיות המתבקשת בין דו"ח הקרן לדו"ח האפוטרופוס הכללי, תוך הכבדה מינימלית על הקרן. כן אנו סבורים כי בטווח הארוך פירוט הנתונים כמוצע לעיל יתרום לייעול פעילותה של הקרן.

---

[5] על פי הצעה זו, אם, לשם הדוגמא, בשנת 2022 אושרו לחלוקה כספים בגין קול קורא שהתפרסם בשנת 2021, בדו"ח שנת 2022 סכומים אלו ישויכו לנתון אודות סך הכספים שאושרו לחלוקה במהלך 2021.

[6] הכוונה לסכום כולל של כספים שהועברו בגין הליכי קול קורא שהתפרסמו בשנת הדיווח, ללא פילוח של הסכומים לפי קולות קוראים. ההשוואה תשקף תמונת מצב כללית אודות ההקצאות המאושרות וקצב ההתקדמות שלהן ותסייע בבחינת יעילותן.

[7] ראו לדוגמא הצגה גרפית של בקשות שהוגשו בשנת 2020 תוך פילוח לנושא הבקשה, כפי שהוצגה בעמ' 2 לדו"ח הקרן למימון תובענות ייצוגיות מיום 3.3.2022 המצורף **כנספח "ב"** (כידוע, הקרן למימון תובענות ייצוגיות, אשר הוקמה אף היא מכוח החוק, כפופה לאותה חובת דיווח בה חבה הקרן (ראו והשוו סעיפים 27(ג) ו27א(ט) לחוק)).

[8] על פי סעיף 6 לנוהל הוועדה תתכנס לכל הפחות שתי פגישות בשנה. להבנתנו בפועל הוועדה מתכנסת פעמים תכופות יותר וראוי כי הדבר יקבל ביטוי בדו"ח או באתר הקרן. בעניין זה ראו שוב דו"ח הקרן למימון תובענות ייצוגיות לשנת 2021 מיום 03.03.2022, במסגרתו מוצג פירוט של חברי הוועדה, מועדי הישיבות ותוכנן. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/representative_actions_fund/he/activity_report_2021.pdf.

[9] https://www.gov.il/BlobFolder/reports/attorney_list_2021/he/attorney_list_2021.pdf.

"בנק המטרות" והצעות אחרות לדיון

9. במענה להצעתכם במכתבכם שבסימוכין, הקליניקה תשמח לסייע בגיבוש רשימת בנק המטרות בהתאם לסעיף 5(ו) לנוהל. על מנת שנוכל לתרום באופן אפקטיבי, נודה לתיאום שיחה בעניין או לקבלת פרטים נוספים אודות ההליך לגיבוש בנק המטרות.

10. ככלל, הצורך באיגום כספים (לרבות כספי חלוקה חוזרת) אשר יאפשר להשקיעם באופן מיטבי בפרויקטים משמעותיים, מובן. מנגד, יש להישמר ממצב בו איגום הכספים יפגע, מעבר לנדרש, בתכלית הסעד (לפי ס' 1(3) לחוק).

11. על מנת לאזן בין הצורך בהקצאה יעילה (באמצעות איגום כספים) לבין תכלית הסעד, מוצע לאפיין את ייעוד הכספים לפי ארבעה מימדים עיקריים:

- נושא התובענה (צרכנות, ספאם, עישון, נגישות וכו');
- אזור גיאוגרפי (כלל המדינה, דרום, צפון, עיר מסוימת);
- קבוצת אוכלוסייה (הציבור הכללי, קשישים, נכים, ילדים, חרדים, ערבים, נשים);
- תכלית ההקצאה (אכיפת דין, מניעת עוולות, תינוך ויידוע חברי הקבוצה, שיפור רווחתם, מחקר).

12. להערכתנו מימדים אלו יסייעו בשמירה על האיזון הראוי בין שיקולי יעילות לבין תכלית הסעד. נשמח לסייע בדיוק הגדרת המימדים הרלוונטיים, למשל, תוך עבודת מחקר מקיפה על הסעד הניתן בתובענות ייצוגיות כיום או תוך ניהול מעקב אחר פיילוט.

13. מעבר לאמור, הקליניקה שותפה לדעה כי על מנת להבטיח שכספי הקול הקורא מוקדשים למטרה שלשמה הוקצו, קיים צורך בניהול מנגנון פיקוח יעיל. נשמח לקיים חשיבה משותפת בעניין.

14. כמו כן, במידה והקרן מנהלת מגעים מול הנהלת בתי המשפט בעניין גיבוש בנק המטרות, מוצע לקדם באותה ההזדמנות סוגיות רלוונטיות נוספות, כגון מניעת הפרקטיקה הפסולה של הקצאת מוצרים לתרומות, חלף ניתוב כספים לקרן לטובת ייעוד קרוב לעילת התובענה. נשמח לקיים חשיבה משותפת גם לעניין קידום סוגיה זו.

15. פנייתנו זו הינה הזמנה להמשך שיתוף פעולה הדדי, בנוגע לייעול הליך התובענות הייצוגיות בכללותו וקידום ושיפור פעילות הקרן, ככלי יעיל לחלוקת כספים שנפסקו כסעד. נשמח להמשך שיתוף הפעולה בנושא.

בברכה,

ד"ר שי נ. לביא, עו"ד | נועה מלצר צירנובודה, עו"ד

הקליניקה לתובענות ייצוגיות
הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, אוניברסיטת תל אביב

הקליניקה לתובענות ייצוגיות
The Class Action Clinic
عيادة الدعاوى الجماعية

התכנית לחינוך משפטי קליני ע"ש אלגה צגלה
The Elga Cegla Clinical Law Program
برنامج التعليم القانوني الإكلينيكي على اسم ألغا تسغلا

אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

משרד המשפטים
وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE

# האפוטרופוס הכללי, הממונה על הליכי חדלות פירעון והרשם לענייני ירושה

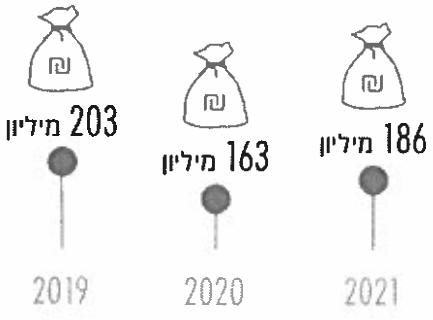
סיכום פעילות שנת

# 2021

## דיווחים לוועדת העיזבונות



בשנת 2021 דווחו לוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עזבונות לטובת המדינה, לצורך חלוקה, עזבונות בשווי של כ-186 מיליון ש"ח מתוך הכספים שהתקבלו באפוטרופוס הכללי, בהשוואה לשנים 2019-2020 שבהן דווחו לועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה, לצורך חלוקה, עזבונות בסכום של 163 מליון ש"ח ו-203 מיליון ש"ח בהתאמה.



**מדינת ישראל**

**משרד המשפטים**

מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

03 מרץ 2022

לי אדר א תשפ"ב

## דו"ח פעילות הקרן למימון תובענות ייצוגיות לשנת 2021

לפי סעיף 27(ג) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**" או "**החוק**"), להלן דין וחשבון על פעולות הקרן, הכנסותיה והוצאותיה בשנת 2021.

1. **<u>פעולות הקרן - מימון תובענות ייצוגיות בשנת 2021</u>**

לפי סעיף 27 לחוק תובענות ייצוגיות, רשאית הקרן למימון תובענות ייצוגיות לסייע לתובעים מייצגים במימון בקשות לאישור ותובענות ייצוגיות, אשר יש חשיבות ציבורית וחברתית בהגשתן ובבירורן.

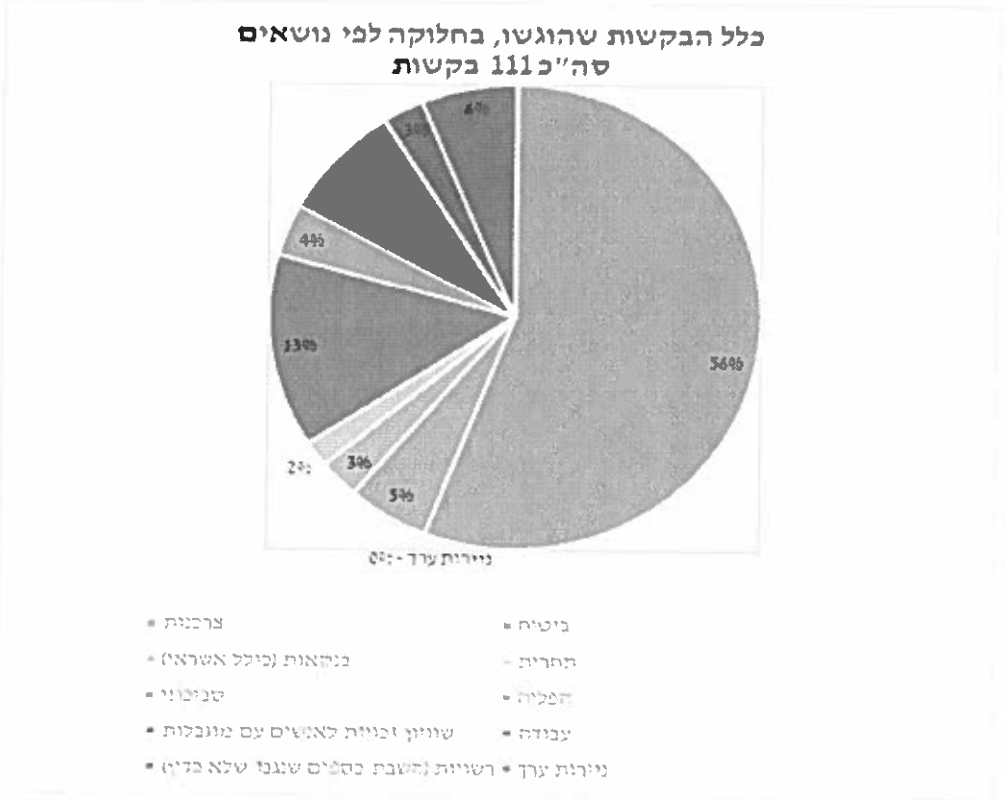
2. **<u>חברי הקרן למימון תובענות ייצוגיות לשנת 2021:</u>**

פרופ' עלי בוקשפן, יו"ר הנהלת הקרן למימון תובענות ייצוגיות
מר עודד הכהן, נציג הציבור
גב' הדס הולצשטיין-תמיר, נציגת הציבור
גב' חנה וינשטוק-טירי, היועצת המשפטית, הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן
מר ירון נולן, סגן בכיר ליועץ המשפטי, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון
מר עופר מעוז, לשכה משפטית, רשות התחרות
גב' עירית שביב שני, ממונה משפטית, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות
גב' עודדה פרץ, סגנית המפקח על הבנקים, בנק ישראל
גב' הדס פיקסלר, לשכה משפטית, המשרד להגנת הסביבה
גב' הילה דוידוביץ', מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

3. **<u>תקציב הקרן השנתי (בסיס):</u> 1,231,000 ₪.**

4. **<u>סך כל התחייבויות הקרן לבקשות סיוע שהוגשו (כולל הסכמות תשלום):</u> 1,491,584 ₪.**

יש לציין כי סך ההתחייבויות עולה על תקציב הקרן השנתי, אך אין מדובר בחריגה בפועל מן התקציב, לאור בקשות שאושרו והסתיימו, מבלי שהכספים שאושרו בהן נוצלו.

**סך הסכמות הכספים שאושרו: 129,800 ₪.**

5. **<u>פילוח כלל הבקשות שהוגשו בשנת 2020, בחלוקה לפי נושאים בהתאם לתוספת השנייה לחוק:</u>**