

## הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת  
אברהם בצלאל  
יונתן מישרקי  
ששון ששי גואטה  
אליהו ברוכי

4270/25/פ

הצעת חוק תובענות ייצוגיות (תיקון – פנייה מוקדמת), התשפ"ד–2024

1. הוספת סעיף 4א  
בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו–2006<sup>1</sup>, אחרי סעיף 4 יבוא :  
"פנייה מוקדמת 4א. (א) בסעיף זה –

"התחייבות" – התחייבות לתת לקבוצה פיצוי או  
סעד המפורטים בפנייה המוקדמת או חלק  
מהם ;

"משיב" – מי שפנה אליו אדם בפנייה מוקדמת ;

"פונה" – אדם או ארגון הפונה בפנייה מוקדמת ;

"פנייה מוקדמת" – פנייה בכתב ובה הודעה על  
כוונה לתבוע את המשיב בתביעה ייצוגית.

(ב) על אף האמור בחוק זה, לא יגיש אדם או  
ארגון לבית המשפט בקשה לאישור תובענה  
ייצוגית אלא אם כן פנה קודם לכן למשיב בפנייה  
מוקדמת.

(ג) (1) פנייה מוקדמת תוגש על גבי הטופס  
שייקבע בתקנות ויפורטו בה עילת התביעה,  
הקבוצה בשמה מוגשת הפנייה והפיצוי או  
הסעד המבוקש עבור הקבוצה.

(2) פנייה מוקדמת תימסר למשיב במסירה אישית או באמצעות דואר רשום בצירוף אישור מסירה.

(ד) השיב המשיב בתוך 45 ימים לקבלת הפנייה המוקדמת ובתשובתו כלל התחייבות, יהיה הפונה מנוע מלהגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית לשם קבלת אותו פיצוי או סעד הכלול בהתחייבות המשיב.

(ה) (1) לשם ביצוע ההתחייבות רשאי בית המשפט, לבקשת הפונה, לקבוע דרכים ומועדים לביצוע ההתחייבות ולמנות מפקח על ביצוע ההתחייבות, וכן רשאי הוא לדרוש מהמשיב להעביר לו מידע הנדרש לו לצורך הפיקוח.

(2) התבקש בית המשפט כאמור בפסקה (1), רשאי הוא להורות למשיב לשלם גמול או שכר טרחה נוסף על האמור בסעיף קטן (ו) לפונה, לעורך דינו ולמפקח; בקביעת הגמול או שכר הטרחה יתחשב בית המשפט בתועלת שהביאה הפנייה המוקדמת לחברי הקבוצה או לציבור ובמורכבות הפיקוח הנדרש; גמול לפי סעיף זה ישולם רק לאחר ביצוע ההתחייבות במלואה.

(ו) (1) השיב המשיב כאמור בסעיף קטן (ד), ישלם המשיב לפונה גמול בסך 2,500 שקלים חדשים, ואם עלה סכום ההתחייבות על 100,000 שקלים חדשים – ישלם גמול בסך 5,000 שקלים חדשים לכל 100,000 שקלים חדשים או חלק מהם; נשלחה הפנייה המוקדמת למשיב באמצעות עורך דין – ישלם המשיב גמול כאמור גם לעורך דינו של הפונה.

(2) לא שילם המשיב את הגמול, רשאי

הפונה או עורך דינו לפנות לבית המשפט  
בבקשה להורות למשיב לשלמו; בקשה זו  
תהא פטורה מאגרה.

(ז) על אף האמור בסעיף 4, לא יראו בפונה כמי  
שאינו לו עילה בתביעה או בעניין כאמור בסעיף קטן  
(א) בשל כל פעולה שפעל המשיב כלפיו לאחר הגשת  
הפנייה המוקדמת.

(ח) לעניין סעיף 7, ייחשב יום מסירת הפנייה  
המוקדמת כיום הגשת הבקשה לאישור, ובלבד  
שהבקשה לאישור הוגשה בתוך 6 חודשים מיום  
מסירת הפנייה המוקדמת.

(ט) על אף האמור בחוק ההתיישנות התשי"ח-  
1958<sup>2</sup>, בחישוב תקופת ההתיישנות לא יבוא במניין  
הזמן שחלף מיום הפנייה המוקדמת ועד ליום  
הגשת התובענה הייצוגית לאישור, ובלבד  
שהתובענה הוגשה בתוך 6 חודשים מיום הפנייה  
המוקדמת."

## דברי הסבר

חוק תובענות ייצוגיות, שחוקק לפני כעשרים שנה, התברר כיעיל ביותר בתחום הגנת הצרכן. בעקבות  
תביעות שהוגשו נגד קבוצות חברות וחברות גדולות, הוחזרו לציבור הרחב סכומים שמסתכמים  
במיליארדי שקלים חדשים. בנוסף, החוק והתביעות שהוגשו בעקבותיו יצרו הרתעה מפני ניצול והטעיית  
צרכנים.

בין מטרות החוק כפי שהוגדרו בחוק הן אכיפת הדין, הרתעה מפני הפרת החוק, מתן סעד הולם  
לנפגעים מהפרת הדין וניהול יעיל, הוגן וממצה של התביעות.  
במקרים רבים נוצל החוק לרעה על ידי עורכי דין ותובעים סדרתיים אשר חיפשו עילות תביעה,  
במטרה להתעשר משכר הטרחה ומהגמול שנפסק לתובעים, כאשר בחלקן מדובר בתביעות סרק, אך  
למרות זאת הנתבעים מוכנים להתפשר ולהגיע כביכול לפשרה עם התובעים כדי לחסוך התדיינויות  
ארוכות, וזאת ללא השגת כל תועלת ממשית לטובת הציבור.  
בשנים האחרונות, אנו עדים למבול תביעות שעניינם סימון מוצרים או פרסום שלא בהתאם לחוק או  
לתקן.

בניגוד לעבר, תביעות אלו אינן מוגשות נגד תאגידים גדולים אלא נגד עסקים קטנים שבחלקם מדובר  
בעסק משפחתי שהעוסק היחיד בו הוא בעל העסק או בני משפחתו. חנויות ועסקים אלו, שאין להם  
מחלקה משפטית, אינם מודעים לכל תיקון חדש בחוק הגנת הצרכן או בהוראות תקנים חדשים.  
כך לדוגמה הוגשו תביעות עתק על סך מיליוני שקלים נגד קונדיטוריות שלא סימנו על גבי מוצרים את  
כמות שומן הטראנס. ברוב המקרים המוצרים כלל לא הכילו שומן, אך על פי התקן יש לציין על האריזה  
כי המוצר מכיל פחות מ-0.5% שומן טראנס. דוגמה נוספת היא תביעה נגד חנויות פיצוחים על כך שלא

<sup>2</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 112.

הדפיסו על האריזות אזהרה מפני חנק בשפה הערבית.

מניתוח תביעות דומות לאלו, עולה תמונה מטרידה כי ככל הנראה לא מדובר באזרחים תמימים שנפגעו אלא בתובעים סדרתיים המסתייעים ומוכוונים על ידי עורכי דין. אלה האחרונים סרקו את כל התקנים ובכוונה תחילה פונים לרכוש מוצרים בחנויות שונות (אחרי בדיקה שהם אינם עומדים בהוראות הדין), רק כדי להגיש תביעות ייצוגיות ולגרוף בסופו של יום גמול והוצאות.

גם מתחקיר שפורסם ביום 16.5.2016 בחדשות ערוץ 2 עולה כי הגשת תובענות ייצוגיות על ידי תובעים סדרתיים נגד עסקים קטנים בטענות שונות ומשונות הפכה למכת מדינה המאיימת על קיומם של העסקים הקטנים. מהתחקיר עולה כי בעוד שבכתבי התביעה מתבקשים סכומים בשיעור של עשרות מיליוני שקלים, בסופו של דבר "מתפשרים" הצדדים על סכומים של עשרות אלפי שקלים.

תביעות אלו, שהוגשו על סך של מיליוני שקלים, גרמו לעסקים הקטנים לשכור עורכי דין בעלות של עשרות ומאות אלפי שקלים מחשש לקבלת התביעות, שעמדו כאמור על סכומים אסטרונומיים.

כמעט בכל המקרים הגיעו עורכי הדין של התובעים והנתבעים להסדר פשרה, לפיו הנתבעים יפעלו מכאן ואילך לפי החוק, התביעה תימחק והתובע הייצוגי ועורכי דינו יקבלו גמול ושכ"ט העומד בדרך כלל על עשרות אלפי שקלים.

כבר לפני עשרים שנים, בדברי ההסבר להצעת חוק התובענות הייצוגיות, עלה החשש מפני ניצול מכשיר התובענה הייצוגית לעשיית רווח ללא השגת תועלת לציבור, חשש שהתאמת במקרים מסוימים.

בסיכומו של דבר, לעסקים הקטנים נגרמים נזקים והוצאות בסך עשרות ומאות אלפי שקלים, בתשלום הוצאות לעורך הדין שלהם, לעורך הדין של התובע וגמול לתובע. כל זאת כאשר לא מדובר בניסיון הונאה, הטעיה או כוונה רעה, אלא בחוסר ידע של בעל העסק, כאשר מדובר בדרך כלל בעסק או חנות קטנה שאין להם יועץ משפטי אשר ידריך אותם בנבכי התקנים.

בעקבות הוצאות שנגרמו לעסקים בעקבות תביעות אלו הגיעו עסקים רבים עד כדי סגירת העסק, ועסקים אחרים נאלצו להעלות מחירים לצרכן כדי לממן את ההוצאות המשפטיות. בסופו של דבר, הציבור הרחב הוא שמשלם את החשבון.

בעיית תביעות הסרק וניסיונות הסחיטה בעקבותיהם, עלתה במסגרת מחקר "תובענות ייצוגיות בישראל – פרספקטיבה אמפירית" מיום 01.06.2014 שנערך ע"י מחלקת המחקר של הרשות השופטת בשיתוף המרכז הבינתחומי הרצליה ושם נכתב: "תביעות הסרק נובעת מיכולתם של התובע המייצג ועורך הדין להעמיד את הנתבע בתובענה הייצוגית בפני סיכונים ועלויות כבדים, גם אם סיכויי התביעה נמוכים. כתוצאה מכך מסכימים נתבעים לפשרות גם בתביעות סרק, וקיים תמריץ לתובעים ולעורכי דין להגיש תביעות כאלה. שתי הבעיות הללו עלולות לגרום לפגיעה בהשגת מטרותיה של התובענה הייצוגית. בפרט, הן עלולות לגרום לכך שנתבעים לא יחויבו במלוא הנזק שגרמו, בתובענות מוצדקות, ולכך שיחויבו ביותר מהנזק שגרמו, אם בכלל, בתובענות חסרות בסיס".

ממחקר זה אף עלה, שרובם המוחלט של התביעות נדחות או נמחקות.

בתי המשפט מתחו ביקורת על תובעים ועורכי דין שמגישים תביעות ייצוגיות ללא עילה רק כדי לגרוף לכיסם כספים בהליכי פשרה כביכול, וזאת לאחר שהנתבעים נחרדים מסכומי התביעה האסטרונומיים. הנתבעים מוכנים לשלם תשלום דמי "לא יחרץ" עבור מחיקת התביעה, כאשר למעשה מדובר בסוג של "סחיטה" אלגנטית.

מנגד, מוסד התביעה הייצוגית גרם לאכיפה אזרחית של חוקים והוראות שנועדו לטובת הציבור ולהגנה עליו, אך במשך שנים רבות לא נאכפו על ידי הרשויות.

כדי לאזן בין האינטרסים, כאשר מחד גיסא האיום בתביעה ייצוגית יגרום לעוסקים להקפיד על חוקי הגנת הצרכן והתקנים, ומאידך גיסא למנוע את הצפת בתי המשפט באלפי תביעות ייצוגיות ולגרום לקריסת עסקים קטנים, מוצע לקבוע כי לפני כל הגשת תביעה ייצוגית לבית המשפט על התובע יהיה לפנות לנתבע בפנייה מוקדמת. בפנייה זו התובע ידרוש מהנתבע לתקן את העוול או לפצות את הנפגעים, לפי העניין.

חובת פנייה שכזו, תייתר ותחסוך מאות ואלפי תיקים בבתי המשפט, עשרות אלפי שעות שיפוט והוצאות בסך מיליוני שקלים, כספים שכאמור מועברים לעורכי דין, ובסופו של יום מגולגלים על הצרכן. סוגיית חובת הפנייה המוקדמת עלתה בפני בית המשפט העליון, בתיק עע"מ 2978/13 מי הגליל תאגיד והביוב האזורי בע"מ נ' יוסף אחמד יונס (מיום 23/07/2015). שם בית המשפט קבע, כי לפני הגשת תביעה ייצוגית מינהלית נגד רשות ציבורית, רצוי כי התובע יפנה לרשות בפנייה מוקדמת.

פסק דין זה עוסק בתביעה נגד רשות ציבורית ולא בתובענה ייצוגית אזרחית, אך במסגרת פסק הדין פנה בית המשפט בקריאה למחוקק, על מנת שיסדיר את חובת הפנייה המוקדמת גם בתביעה ייצוגית אזרחית. בית המשפט ציין את העומס המוטל על בתי המשפט בעקבות הגשת מאות תביעות סרק, שמטרתן העיקרית בסופו של יום מחיקת התביעה ופסיקת גמול למבקש והוצאות לעורכי דינו, כאשר

ציבור הצרכנים כמעט ואינו יוצא נשכר מההליך.

מגמה זו של חובת פנייה מוקדמת לנתבע או למפר הוכרה בשנים האחרונות כחלק מחובת "תום הלב", ומטרתה העיקרית היא לחסוך משאבים וזמן שיפוטי. כך לדוגמה בהוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה–2015, נקבעה חובת פנייה מוקדמת, במטרה לחסוך זמן שיפוטי. פנייה מוקדמת תפתור בעיה נוספת, והיא התחרות בהגשת תובענות ייצוגיות, כאשר במקרה של תקלה בחברה מסחרית גדולה או גילוי הטעייה בעקבות תחקיר בתקשורת, כבר למחרת היום מתחרים תובעים ייצוגיים רבים מי יהיה הראשון שיגיש תובענה ייצוגית. הגשת התובענה נעשית עם אור ראשון בדרך כלל בצורה רשלנית ללא בירור העובדות רק כדי להיות ראשונים ובמקרים רבים עוד טרם היה בידי הנתבעים להודיע שהם יפצו את הלקוחות, כאשר ברור שמטרת הגשת התובענות היא עשיית כסף קל ולא על מנת להגן על הצרכן. חובת הגשת פנייה מוקדמת תצנן את השוק ותייתר במקרים רבים את הצורך בהגשת תובענה ייצוגית לבית המשפט.

מנגד, ההרתעה שנוצרה בעקבות האיום בהגשת תובענות ייצוגיות מקדמת מטרות חשובות, בעיקר בתחום הגנת הצרכן והרתעת יצרנים ועסקים מניסיונות לעשוק, לרמות ולנצל את האזרח הקטן. לשם כך וכדי לאזן ולשמור על אינטרס הציבורי, מוצע שכדי להמשיך ולעודד פנייה מוקדמת, במקרים מתאימים יקבל הפונה גמול עבור הפנייה מוקדמת לנתבע, גם אם בסופו של יום הנתבע נענה לפניית התובע ולא הוגשה תביעה ייצוגית.

לפי ההסדר המוצע, לפני הגשת תובענה הייצוגית יחויב התובע לפנות לנתבע. במידה שהנתבע לא השיב בתוך 45 ימים לדרישת התובע או שהוא דחה את פנייתו או שנענה לדרישתו באופן חלקי, והתובע סבור כי יש מקום להגשת תובענה ייצוגית, יוכל התובע לפנות לבית המשפט ולהגיש תובענה ייצוגית נגד הנתבע.

במידה שהנתבע קיבל את דרישות התובע או את חלקן, וכדי לעודד פניות של תובעים ייצוגיים, מוצע כי הנתבע ישלם לתובע גמול בסך 2,500 שקלים חדשים, ואם סכום ההשבה לציבור עלה על 100,000 שקלים חדשים ישולם גמול בסך 5,000 שקלים חדשים. במידה שהיה התובע מיוצג, ישולם סכום דומה גם לעורך דינו.

אם הנתבע לא ישלם את הגמול, התובע יהיה רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה לחיוב הנתבע בגמול. מוצע שבקשה זו תהיה פטורה מתשלום אגרה.

במידה שהתובע נענה לדרישת התובע, וכדי לוודא שהנתבע עומד בהתחייבויותיו, מוצע כי התובע יוכל לפנות לבית המשפט כדי שהוא יקבע הוראות ויפקח על ביצוע התחייבות הנתבע, בהליך שדומה לאישור הסכם או בוררות. במסגרת זו, בית המשפט יוכל לדרוש מהנתבע מידע או נתונים, וכן יוכל למנות מפקח כדי לאכוף ולפקח על ביצוע התחייבות הנתבע כלפי הקבוצה.

עוד מוצע כי במקרה שהייתה עילה לפנות לבית המשפט על מנת שיפקח על ביצוע ההתחייבויות, יקבע בית המשפט את שכרם של המפקח, התובע ובא כוחו (בנוסף לסכום הגמול דלעיל). שכר טרחה זה ישולם רק לאחר ביצוע התחייבויות הנתבע לטובת חברי הקבוצה.

מחשש שבעקבות הפנייה המוקדמת הנתבע יפצה את התובע בלבד, ובכך התובע יאבד את זכותו להיות תובע מייצג מחוסר עילה, מוצע שסילוק נזק או פיצוי שנעשה כלפי התובע לאחר הפנייה המוקדמת לא ימנע מהתובע להיות תובע מייצג בתביעה.

עוד מוצע כי לעניין זכות הראשונים לפי סעיף 7 לחוק, תיחשב הפנייה המוקדמת כמועד הגשת התביעה.

לאור החשש שבעקבות הפנייה המוקדמת תחול התיישנות על חלק מהתקופה, מוצע כי במידה שהתובע יגיש תביעה בתוך שישה חודשים מיום הפנייה המוקדמת, התקופה שבין יום הפנייה המוקדמת ליום הגשת התובענה הייצוגית לא תבוא במניין לעניין ההתיישנות.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת אורי מקלב וקבוצת חברי הכנסת (3026/20/פ).

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ו בשבט התשפ"ד (05.02.2024)