



נייר עמדה

**בדבר תקנות בתי המשפט (אגרות)
(תובענה יצוגית), התשע"ז-2017**



תקציר

עמדת התנועה הינה כי משרד המשפטים אכן צודק שישנה בעיה אמיתית של הגשת תובענות ייצוגיות בלתי ראויות, ואכן יש מקום שהמדינה תפעל לצמצום התנהלות לקויה זו לשם הפחתת העומס על בתי המשפט. ההסדר המוצע אמנם עשוי להגשים את התכלית הראויה, אולם במקביל הוא ישמט את הקרקע מתחת למוסד התובענות הייצוגיות כולו, ויאין את תכליות חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006. לפיכך, המדובר בהסדר בלתי-מידתי. חלף זאת, התנועה רואה לנכון להציע לעגן הסדר שיקשור בין "איכות" התובענה (שבאה לידי ביטוי בהצלחתה) לבין תשלום האגרה, כך שמי שצודק לא משלם, ומי שמזיק – בין אם הנתבע ובין אם מגיש תובעת הסרק – משלם. כעת תפנה התנועה להציעה את הצעתה.

הצעת התנועה: ההצעה המוצעת בהסדר הינה, הלכה למעשה, מס אחיד. ככל מס אחיד, הוא לא מותאם למקרה ולנסיבות, והכוללניות שבו מביאה עימה פגיעה בתכליות החוק. על כן, יש להנהיג משטר שיבטיח כי "מי שצודק – לא משלם". רוצה לומר, בשל התרומה הציבורית הרחבה של הליך זה, הטלת האגרה לא ראוי שתהיה "דלת הכניסה" להליך, באופן שישאיר גם את התובענות הראויות בחוץ, אלא יש להטיל את האגרה בתום ההליך, לאחר בחינת צדקתה ותרומתה. רק קשירת קשר בין תשלום האגרה לבין תוצאות ההליך תניב את התוצאות המיוחלות.

לעמדת התנועה, את תכליות ההסדר ניתן להגשים על ידי הבניית שיקול דעת בית המשפט בהטלת הוצאות (משפט או תשלום אגרה) בסוף ההליך, כאשר זהות נושא הנטל בהוצאות (התובע, הנתבע או עורך הדין) תהא תלויה בנסיבות העניין. הבניית שיקול דעת בית המשפט, כך שיטיל הוצאות משמעותיות (כשחלקן יהווה תשלום אגרה לקופת המדינה) במקרים המתאימים, קרי המקרים בהם מתגלה התובענה כתובענת סרק. אכן, כבר כיום קיימת סמכות לבית המשפט להטיל הוצאות, אולם על פי המחקר, אחוז התיקים בהם נפסקו הוצאות כנגד תובעים שהסתלקו מהתובענה או שתביעתם נמחקה מחוסר מעש עומד על כ-5% בלבד. לפיכך, הכוונת השופטים לפסוק הוצאות תשנה את המצב הקיים ותביא לתוצאה הרצויה. כן מוצע שבמקרים בהם התקבלה התובענה, או כשההליך נגמר בהסדר פשרה, ראוי להטיל את הוצאות ההליך (לרבות האגרה) על הנתבע.

הצעות חלופיות: א. אם בכל זאת יוחלט להטיל אגרת סף על התובע, יש לעשות זאת כשיעור משווי תביעתו האישית של התובע, ולא של התובענה כולה; ב. ראוי לקבוע במסגרת ההסדר כי אם בתום ההליך התברר שהיה מקום להגיש את התובענה הייצוגית, אזי שהתובע יהא זכאי לקבל את האגרה; ג. הקטנת שיעור האגרה המוצע בהסדר, לשם הגנה על תכליות חוק התובענות הייצוגיות.

על כן, אנו ממליצים לאמץ את המלצת מחברי המחקר, לעודד את בתי המשפט לפסוק הוצאות משפט בדיעבד (ובכלל זאת גם את תשלום האגרה), בהתאם למדיניות שיקבע השר או המחוקק, וזאת חלף קביעת אגרת סף. כאמור, ההוצאות תוכלנה להיות מושתות על התובע או הנתבע, ובמקרים המתאימים אולי אף על עורך הדין שמייצג את התובע. כך תימנע פגיעה בתובעים שתביעתם ראויה; ההרתעה כנגד אותם מזיקים פוטנציאליים תגבר, בהתאם לרוח החוק; ובכך גם תתממש מטרתו השנייה של ההסדר – נשיאה בחלק מהוצאות ההליך השיפוטי.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפרט את עמדתנו באשר לתקנות בתי המשפט (אגרות) (תובענה ייצוגית), התשע"ז-2017 (להלן: "ההסדר"), בדבר התקנתן של אגרות תובענות ייצוגיות.

תכליות התובענות הייצוגיות

לפני שני עשורים הגיע המחוקק למסקנה שישנן עוולות, שתובענות ייצוגיות הן הדרך המיטבית לרפא אותן, ולכן הוא החל לעגן את מוסד זה בשורה של חוקים,¹ ולבסוף בשנת 2006 בחוק ייעודי: חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן: "החוק").

התובענה הייצוגית הינה כלי אפקטיבי לאכיפת החוק ורצון המחוקק. הלכה למעשה, היא מהווה אמצעי משלים לפעולות רשויות אכיפת החוק ורשויות רגולטוריות נוספות.² ואכן, לא בכדי נכתב במבוא לדברי ההסבר להצעת החוק, כי "מכשיר התובענה הייצוגית משרת לא רק את האינטרס הפרטי של הנפגעים, אלא גם את האינטרס הציבורי בכך שהוא מרתיע מזיקים פוטנציאליים מפני הפרת הוראות החוק, גם כאשר מדובר בהפרות חוק קטנות".³

לשם הגשמת ייעוד זה, קבע המחוקק בחוק עצמו כי אחת ממטרות החוק העיקריות הינה "מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסייה המתקשים לפנות לבית המשפט כיחידים".⁴ רוצה לומר, מוסד התובענה הייצוגית נועד לאפשר לאוכלוסיות חלשות ומוחלשות לעמוד על זכויותיהן אל מול גופים חזקים במשק. וברחל בתך הקטנה, בדברי ההסבר לחוק נכתב כי החוק כולל "חידושים מעבר להסדרים הקיימים כיום בחוקים המיוחדים, וביניהם: חיזוק מעמדם של ארגונים ציבוריים וגופים ציבוריים (ובעיקר רשויות פיקוח) להגיש תובענות ייצוגיות ולהיות מעורבים בניהולן, במטרה לעודד הגשת יותר תובענות ייצוגיות בנושאים חברתיים-ציבוריים ולאזן דווקא על ידי גורמים המונעים על כוונות רוח".⁵

על מנת להגשים את תכליות מכשיר התובענות הייצוגיות, יש לוודא שמעודדים תובעים ייצוגיים להגיש תובענות אלו, ובמקביל נמנעים מהצבת חסמי כניסה גבוהים, באופן שימנע מניזוקים לנצל את זכותם על פי חוק ולתקן את העוולות בצורה רוחבית. לכן, כשנתקלים אנו בכשל אמתי, בדמות תביעות סרק מרובות, וכשנדרשים אנו להתמודד עם כשל זה בשל העומס שהוא מטיל על מערכת המשפט, הרי שיש להבטיח שדרך ההתמודדות לא תאיין את התכליות העיקריות של החוק – הרתעה מפני עוולות ותיקון הנזקים שאלו יוצרות.

אכן, אין ספק כי ישנם כאלו שמנצלים את ההליך, אשר מגישים תביעות ייצוגיות ללא חשש מחסרון כיס – ובכך תורמים לעומס על בתי המשפט, ולכן לפעול לתיקון הבעיה. אולם עולה השאלה, האם

¹ דברי הסבר להצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ה-2005, ה"ח 234 (להלן: "הצעת חוק תובענות ייצוגיות").

² "הכול מסכימים שתובענה הייצוגית תפקיד משמעותי – חברתי וכלכלי – וכי היא שינתה את פני ההליכים בבית- המשפט ואת הגישה לבתי-המשפט. בתחומים מסוימים היא נתנה מענה ל"עוולות" האופייניות במיוחד לחברה המודרנית" (רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטים, פ"ד נז(3) 220, עמ' 267 (2003)).

³ שם.

⁴ סעיף 1(1) לחוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006.

⁵ הצעת חוק תובענות ייצוגיות, ה"ש 1 לעיל, שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הצבת אגרה גבוהה "בשערי ההליך" – על דרך של מס אחיד – במקום בסופו, הינה ההחלטה המידתית שתביא להגשמת המטרות שהמחוקק הציב כמטרות הראויות לקידומן באמצעות החוק.

התנועה סבורה כי **נוסח ההסדר עומד בסתירה לתכליות הברורות של החוק**, ועל אף שמכריז הוא שמטרתו "לעודד הגשת תובענות ייצוגיות ראויות ומבוססות עלילה", **הרי שהאמצעים לא יובילו למטרה, אלא אף יפגעו בה**. לכן, התנועה סבורה כי יש לתקן תיקון משמעותי את הסדר החוק, וחלף הנוסח הקיים לפעול בגישה אחרת.

האמצעים לא יגשימו את המטרה

לפי ההסדר, מוצע כי אגרה בהליכים של תובענות ייצוגיות תעמוד על סכום של 12,000 ₪ עבור תובענות ייצוגיות בפני בית משפט השלום, ו-24,000 ₪ עבור תובענות ייצוגיות בבית משפט מחוזי (לרבות בית משפט לעניינים מנהליים). תשלום האגרה יתבצע בשני שלבים: מחצית האגרה תשולם עם הגשת התובענה, ומחציתה השנייה תשולם עם סיום ההליך (כאשר לבית המשפט ישנה סמכות לפטור מתשלום המחצית השנייה).

על פי ההסדר, להתקנת האגרה שתי מטרות: **הראשונה**, הפחתת תובענות הסרק, אשר נטען כי שיעורן גבוה במיוחד בתובענות ייצוגיות, וזאת בהתבסס על מחקר אמפירי שביצעה מחלקת המחקר של הרשות השופטת,⁶ שבחן את נושא התובענות הייצוגיות בישראל, לרבות את הסדרי הסתלקות רבים בהליכים מסוג זה; **השנייה**, כיסוי חלק מהעלויות הכספיות שההליך המשפטי מביא עימו על ידי בעל הדין.

לטעמנו, התקנת אגרה כה גבוהה כתנאי לפתיחה בהליך הינה אמצעי בעייתי להשגת היעדים המוצגים, שכן הדבר פוגע באופן בלתי מידתי במוסד התובענה הייצוגית ובתכליותיו. זאת, מהטעמים הבאים:

ראשית, במקרים רבים, התועלת האישית של התובע הינה נמוכה בהשוואה לזמן ולמשאבים אותם משקיע התובע בהליכי משפט מורכבים אלו, שאין בהם אך ורק דרך לקידום טובתו האישית, אלא יש בהם גם תועלת ציבורית רחבה.

לפי המחקר, הגמול הממוצע שלו זוכים התובעים עומד על כ-32 אלף ₪ בלבד, והחציון הוא 10 אלף ₪ בלבד.⁷ נוכח התועלת הציבורית הפוטנציאלית וגובה הגמול הנמוך יחסית (במיוחד בהשוואה לאגרה המוצעת), אין הצדקה אמתית להטיל את העלויות דווקא על התובע יוזם ההליך. בנוסף, לא מעטים המקרים בהם ההליך מסתיים במתן תרומה על ידי הנתבע למטרה ציבורית פלונית, או בצווים (עשה, אל תעשה או הצהרתיים), שלא בהכרח מזכים את התובע בפיצוי כספי.

שנית, ובקשר ישיר לנקודה הקודמת, התקנת אגרה גבוהה כתנאי סף להגשת תובענה ייצוגית הינה אמצעי בלתי מידתי, אשר ירתיע ללא הבחנה מפני הגשת תובענות סרק ומפני תובענות ראויות

⁶ מחלקת המחקר של הרשות השופטת, "תובענות ייצוגיות בישראל – פרספקטיבה אמפירית" (2014).
elyon1.court.gov.il/heb/Research%20Division/doc/25122014.pdf (להלן: "המחקר").

⁷ שם, עמ' 27.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



והלכה למעשה ישמוט את הקרקע תחת החוק.

הטלת אגרה בגובה זה תגביל את גישתן לבתי המשפט של האוכלוסיות עליהן מבקש להגן החוק, אשר אין ברשותן סכומי אגרה הנדרשים לכך, זאת בשל הפער בין מחיר האגרה הגבוה לבין הרווח הפוטנציאלי הנמוך, כאמור לעיל. ויודגש, שינוי מוצע זה אינו עומד בקנה אחד עם המטרות המוצהרות בהסדר, ואף חותר תחת עצם קיום מוסד התובענה הייצוגית באופן שעשוי להביא לעיקורו בפועל. זאת אף ביתר שאת נוכח חלקו השני של ההסדר⁸, המסייג את אפשרות בתי המשפט לפטור תובע מתשלום אגרה כאשר אין ביכולתו לשלמה (כאמור בסעיף 14(ג) לתקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז-2007).

לעניין זה, יצוין כי לא ניתן להתעלם מהצעתו של בית המשפט העליון (שאמנם ניתנה לפני חקיקת החוק, אולם עסקה בשאלה של מדיניות ועל כן היא רלוונטית), לפיה האגרה שתשולם על ידי התובע המייצג תיקבע כשיעור משווי התביעה האישית שלו בלבד, ולא מגובה התביעה כולה.⁹ בפסד דין זה קבע בית המשפט כי "אין זה ראוי משום בחינה לחייב תובע ייצוגי שתביעתו האישית קטנה, לשלם אגרה בעד תביעת הקבוצה כולה, בסכומים גבוהים ביותר. חיוב כזה עלול להחניק תובענה ייצוגית בעודנה באיבה ולסכל את המטרה לשמה קיים מוסד זה".¹⁰

שלישית, אף מחברי המחקר עליו התבסס ההסדר הסתייגו מהטלת אגרה גבוהה כדרך התמודדות עם תביעות סרק (או הגשת תביעות בסכום גבוה במיוחד), כשקבעו כי "שימוש באמצעי זה עלול להרתיע גם תובעים שתביעתם מוצדקת".¹¹ אמנם מחברי המחקר הביעו את התנגדותם להטלת אגרה שמהווה שיעור מסכום התביעה, אך הדברים יפים גם לענייננו. כך או אחרת, אין ספק כי התרומה של מוסד התובענות הייצוגיות תיפגע אנושות.

אכן, לא נתעלם מן העובדה כי המחוקק הכיר באפשרות קיומו של צורך בהטלת אגרה על תובענות ייצוגיות, שהרי לולא כן לא היה מסמיך את שרת המשפטים בסמכות רשות לפעול כאמור. אולם בוודאי שעצם הפעלת סמכות רשות, בדמות הטלת האגרות, לא יכולה לחתור תחת התכלית הבסיסית של החוק – היא עידוד הגשת תובענות ייצוגיות ראויות. ועל כן, ברי כי קיימת חובה שהתקנות תהיינה מידתיות, כך שהן ייפגעו בדרך המזערית ביותר בהגשת תובענות ראויות. לדאבונו, אין כך המצב בתקנות דנן. בנוסף, חלוקת תשלום האגרה לשני שלבים איננה מרפאה את הכשל, שכן גם אגרה של 6,000 ₪ או 12,000 ₪ בתחילת ההליך, ללא תלות בגובה הסכום שהתובע מבקש לעצמו, הינה גבוהה משמעותית מהרווח הפוטנציאלי הרווח בתובענות מסוג דנן (בדגש על הרווח החציוני, במיוחד בהשוואה לתביעות "רגילות" בסכומים זהים).

רביעית, בחלק ניכר מהתובענות הייצוגיות הגשת חוות דעת מומחה, שעלותן עשרות רבות של אלפי שקלים חדשים, הפכה מחויבת המציאות, זאת על מנת לבסס את הטענות המקצועיים שבבסיס התובענה. יש לקחת עלות זאת בחשבון, כשמשייתם עלויות נוספות על תובעים ייצוגיים.

⁸ סעיף 3 להסדר תקנות בתי המשפט (אגרות) (תובענה ייצוגית) התשע"ז-2017.

⁹ רע"א 7633/98 דיסקונט ישראל שוקי הון והשקעות נ' שמש (פורסם בנבו, 23.9.99), פס' 6 (להלן: "פרשת שמש").

¹⁰ שם, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן.

¹¹ המחקר, עמ' 41.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לסיכום כל האמור, אכן ישנה בעיה אמתית של תביעות סרק, אולם קביעת אגרה בגובה המוצע בהסדר, ללא תלות ב"איכות" התביעה (הנמדדת בהצלחתה), תביא בהכרח לפגיעה קשה בהגשמת תכליות החוק, כמו גם ביכולתו של מכשיר התובענות הייצוגיות לסייע באכיפת החוק. יתרה מכך, הדרך שבה החליט משרד המשפטים לצעוד בה, על ידי קביעת אגרה, סותרת את עמדת מחברי אותו מחקר עליו התבסס ההסדר, ואת גישת בית המשפט העליון בעניין שמש, לפיהן יש להימנע מהטלת אגרה גבוהה – על מנת להבטיח כי תוגשמה תכליות החוק.¹²

על כן, ברצוננו להציע אפשרויות חלופיות אשר עשויות לפתור את הבעיות בדין הקיים, מבלי לפגוע באינטרס הציבורי ובמוסד התובענה הייצוגית. הכל – כדלהלן.

הצעת התנועה

ההצעה המוצעת בהסדר הינה, הלכה למעשה, מס אחיד. ככל מס אחיד, הוא לא מותאם למקרה ולנסיבות, והכוללניות שבו מביאה עימה פגיעה בתכליות החוק. על כן, יש להנהיג משטר שיבטיח כי "מי שצודק – לא משלם". רוצה לומר, בשל התרומה הציבורית הרחבה של הליך זה, הטלת האגרה לא ראוי שתהיה ב"דלת הכניסה" להליך, באופן שישאיר גם את התובענות הראויות בחוץ, אלא יש להטיל את האגרה בתום ההליך, לאחר בחינת צדקתה ותרומתה. רק קשירת קשר בין תשלום האגרה לבין תוצאות ההליך תניב את התוצאות המיוחלות.

על כן, לעמדת התנועה, את תכליות ההסדר ניתן להגשים על ידי הבניית שיקול דעת בית המשפט בהטלת הוצאות (משפט או תשלום אגרה) בסוף ההליך, כאשר זהות נושא הנטל בהוצאות (התובע, הנתבע או עורך הדין) תהא תלויה בנסיבות העניין.

ככל שמטרת ההסדר הינה להבטיח הרתעה מפני תובענות סרק ולא מפני הגשת תובענות ייצוגיות בכלל, הרי שהמטרה תושג בדרך טובה יותר על ידי הבניית שיקול דעת בית המשפט, כך שיטיל הוצאות משמעותיות (כשחלקן יהווה תשלום אגרה לקופת המדינה) במקרים המתאימים, קרי המקרים בהם מתגלה התובענה כתובענת סרק. אכן, כבר כיום קיימת סמכות לבית המשפט להטיל הוצאות כאמור,¹³ אולם על פי המחקר, אחוז התיקים בהם נפסקו הוצאות כנגד תובעים שהסתלקו מהתובענה או כנגד תובעים שתביעתם נמחקה מחוסר מעש עומד על כ-5% בלבד.¹⁴ לפיכך, הכוונת השופטים לפסוק הוצאות ככל הנראה תשנה את המצב הקיים ותביא לתוצאה הרצויה.

לעניין זה יצוין, כי אף במסגרת המחקר – עליו התבסס כאמור ההסדר – הוצע לצמצם את מספר התובענות המסתיימות בהסתלקות בהיעדר עילה או בחוסר מעש ללא תועלת לציבור באמצעות פסיקת הוצאות כנגד התובעים או עורכי הדין שהגישו אותם (ולדעת התנועה ייתכן שיש מקום לכך, במיוחד לנוכח תפקידם יוצא הדופן של עורכי הדין בהליכים אלו).

יתר על כן, במקרים בהם התקבלה התובענה, או כשההליך נגמר בהסדר פשרה, ראוי להטיל את הוצאות ההליך (לרבות תשלום האגרה) על הנתבע. אנו סבורים כי מדובר באפשרות צודקת ויעילה,

¹² עניין שמש, עמ' 11; המחקר, עמ' 41.

¹³ סי' 514 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984.

¹⁴ המחקר, עמ' 41.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



שכן הנתבעים לרוב יהיו גופים גדולים וחזקים במשק, אשר יכולים לשאת עלויות ההשתתפות במשפט. מעבר לכך, כשנקבע או התברר שהנתבעים הם בעצם האחראים לגרימת הנזק, ועל כן הם גם אלו שאחראים להתקיימותו של ההליך השיפוטי, יהיה זה מן הראוי לחייבם.

על כן, אנו ממליצים לאמץ את המלצת מחברי המחקר, לעודד את בתי המשפט לפסוק הוצאות משפט בדיעבד (ובכלל זאת גם את תשלום האגרה), בהתאם למדיניות שיקבע השר או המחוקק, וזאת חלף קביעת אגרת סף. כאמור, ההוצאות תוכלנה להיות מושתות על התובע או הנתבע, ובמקרים המתאימים אולי אף על עורך הדין שמייצג את התובע. כך תימנע פגיעה בתובעים שתביעתם ראויה; ההרתעה כנגד אותם מזיקים פוטנציאליים תגבר, בהתאם לרוח החוק; ובכך גם תתממש מטרתו השנייה של ההסדר – נשיאה בחלק מהוצאות ההליך השיפוטי.

אפשרויות נוספות:

ישנם בנמצא מספר הסדרים נוספים אשר עדיפים, לשיטת התנועה, על ההסדר המוצע בהסדר, ונבקש לפרטם במסמך זה, אף אם לעמדתנו יעילותם פחותה מהצעתנו העיקרית המוזכרת לעיל.

א. במידה שעל אף האמור יוחלט להטיל אגרת סף על התובע, התנועה סבורה כי יש לעשות זאת ברוח עמדת בית המשפט העליון בעניין שמש, קרי יש להטיל את האגרה כשיעור משווי תביעתו האישית של התובע,¹⁵ שיידרש לכותבה במפורש בעת הגשת התובענה הייצוגית, ולא כסכום קבוע מראש, הגבוה בהרבה משיעור התביעה האישית, כמוצע בהסדר.

ב. אף אם יוחלט להגיש את ההסדר כמות שהוא, הרי שראוי לקבוע במסגרתו כי אם בתום ההליך התברר שהיה מקום להגיש את התובענה הייצוגית (היא התקבלה על ידי בית המשפט בפסק דין או הסתיימה בהסדר פשרה), אזי שהתובע יהא זכאי לקבל את האגרה בחזרה (בין אם מקופת המדינה ובין אם מכיס הנתבע).

ג. ככל שיוחלט בכל זאת להטיל אגרה על התובע, וכל ההצעות לעיל תדחנה על ידי משרד המשפטים, הרי שנבקש כי לכל הפחות יוקטן שיעור האגרה המוצע בהסדר, לשם הגנה על תכליות חוק התובענות הייצוגיות.

מסמך זה נכתב על ידי עו"ד דניאל דושניצקי ומר עמית גלעדי.

¹⁵ עניין שמש, עמ' 11.