

הכנסת השש-עשרה

הצעת חוק של חבר הכנסת אופיר פינס-פז

928/פ

הצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ג-2003

1. הגדרות – בחוק זה –
- "ארגון" – ארגון המנוי בפרט 1 לתוספת ;
- "בית משפט" – בית המשפט או בית הדין המוסמך על פי דין לדון בתובענה הייצוגית ;
- "גוף ציבורי" – מוסד ממוסדות המדינה המנוי בפרט 2 לתוספת ;
- "פרסום" – לרבות משלוח, מסירה או המצאה ;
- "קבוצה" – לרבות תת קבוצה ;
- "תובע מייצג" – המנהל תובענה ייצוגית בשם קבוצה ;
- "תקנות סדר הדין האזרחי" – תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.¹
2. הזכות להגיש תובענה ייצוגית
- אלה רשאים להגיש באישור בית המשפט תובענה בשם קבוצת אנשים (להלן - תובענה ייצוגית) –
- (1) היועץ המשפטי לממשלה, גוף ציבורי או ארגון, בשל כל עילה על פי דין הנוגעת לתחום פעילות מרכזי בו הוא עסוק או לאחת המטרות הציבוריות שלקידומן הוא פועל.
- (2) אדם, בשל כל עילה על פי דין בשלה הוא יכול לתבוע בשמו, נדג כל נתבע אשר הוא יכול לתבוע בשמו.
3. בקשה לאישור הגשת תובענה ייצוגית
- (א) הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית משפט, והמגיש תובענה ייצוגית יצרף אליה בקשה בכתב לאישורה כתובענה ייצוגית (להלן – בקשת אישור).
- (ב) הוגשה בקשת אישור יפרסם המבקש הודעה לציבור בדרך שתיקבע בתקנות וישלח העתק הבקשה ליועץ המשפטי לממשלה.

¹ ק"ת 4730, תשמ"ה, עמ' 342.

4. מחיקת בקשת אישור דומה
- (א) הוגשה בקשת אישור, והתברר לבית המשפט, כי תלויה ועומדת בקשה קודמת או תובענה ייצוגית, אשר עלולות בה אותן שאלות משותפות של עובדה או משפט, כולן או חלקן, בשם אותה קבוצה, כולה או חלקה – ימחק בית המשפט את בקשת האישור המאוחרת.
- (ב) המבקש שבקשתו נמחקה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי להגיש בקשה להצטרפות כתובע מייצג לבקשת האישור הקודמת או לתובענה הייצוגית, לפי העניין, או להחלפת תובע מייצג.
5. תנאים לאישור בית המשפט
- בית המשפט רשאי לאשר בקשה לייצג אם שוכנע כי לכאורה נתקיימו תנאים אלה:
- (1) נתקיימו יסודות עילת התובענה, ומקום שאחד מיסודות העילה הוא נזק, די בכך שהתובע יראה את נזקו הוא; היה התובע היועץ המשפטי לממשלה, גוף ציבורי או ארגון, די שיראה כי נגרם נזק לאחד מחברי הקבוצה;
- (2) קיימות שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לקבוצה;
- (3) קיימת אפשרות סבירה שהשאלות המשותפות לקבוצה, כולן או חלקן, יוכרעו בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה;
- (4) תובענה ייצוגית היא דרך יעילה מוצדקת והוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין, בשים לב, בין היתר, לגודלה של הקבוצה.
- (5) התובע ובא כוחו מתאימים לייצג ולנהל בדרך הולמת את עניינם של חברי הקבוצה.
6. דיון כבקדם משפט
- לבית המשפט בדונו בבקשה ובתובענה הייצוגית יהיו גם הסמכויות הנותנות לשופט בקדם משפט לפי פרק י"ג לתקנות סדר הדין האזרחי, בשינויים המחויבים לפי העניין.
7. אישור בשינויים
- (א) בית המשפט רשאי לאשר את הניהול התובענה כתובענה ייצוגית בשל שינוי שייראה לו ראוי לשם הבטחת ניהול הוגן ויעיל של התובענה הייצוגית, לרבות פיצול הקבוצה לתת קבוצות, ומינוי תובע מייצג לתת קבוצה.
- (ב) אישר בית המשפט את ניהול התובענה כתובענה ייצוגית בשינויים בהתאם לסעיף קטן (א) רשאי התובע לשנות את כתב התובענה לפיהם או לחזור בו מהבקשה; חזר התובע מהבקשה ימחק בית המשפט את הבקשה.
8. ההחלטה בדבר אישור הבקשה
- (א) אישר בית המשפט את ניהול התובענה כתובענה ייצוגית (להלן – החלטת האישור), יציין בהחלטתו פרטים אלה, לפחות:
- (1) הגדרת הקבוצה שבשמה תנוהל התובענה כתובענה ייצוגית.

- (2) עילות התובענה והסעדים הנתבעים.
- (3) השאלות המהותיות של עובדה או משפט המשותפות לקבוצה.
- (ב) אישר בית המשפט את ניהול התובענה כתובענה ייצוגית, יורה על פרסום הודעה בדבר האישור.
9. דחיית הבקשה לאישור
- החליט בית המשפט לדחות בקשה לאישור משום שלא שוכנע כי נתקיימו התנאים המפורטים בסעיף 5 לחוק, כולם או מקצתם, אין בדחייה כאמור למנוע –
- (1) מהתובע להגיש תובענה אחרת בשמו הוא ;
- (2) מחבר קבוצה אחר, מהיועץ המשפטי לממשלה, מגוף ציבורי או מארגון להגיש תובענה ייצוגית בשם אותה קבוצה.
10. יציאה מן הקבוצה
- יראו כל מי שנמנה עם הקבוצה שהגדיר בית המשפט, כמי שהסכים לניהול התובענה בשמו כתובענה ייצוגית, אלא אם כן הודיע לבית המשפט על רצונו שלא להימנות עם הקבוצה עד למועד שקבע בית המשפט, שלא יהיה מוקדם מארבעים וחמישה ימים מיום פרסום החלטת בית המשפט בדבר אישור התובענה כייצוגית; בית המשפט רשאי לפי בקשה של אדם פלוני, להאריך לגביו את התקופה האמורה, אם ראה טעם מיוחד לכך.
11. הצטרפות לקבוצה
- על הסעיף האמור בסעיף 1, רשאי בית משפט להורות במקרה מתאים, כי הקבוצה תכלול רק את מי שהודיע בכתב על רצונו להצטרף אליה, עד למועד שקבע בית המשפט בדבר אישור התובענה כייצוגית; בית המשפט רשאי לפי בקשה של אדם פלוני, להאריך לגביו את התקופה האמורה, אם ראה טעם מיוחד לכך.
12. מעשה בית דין
- פסק דין בתובענה ייצוגית יהווה מעשה בית דין כלפי כל הנמנים עם הקבוצה.
13. הסתלקות תובע מייצג מהתובענה הייצוגית
- תובע מייצג לא יסתלק מתובענה ייצוגית אלא באישור בית המשפט; הסתלק תובע מייצג מהתובענה הייצוגית, לא יהיה בכך כדי להשפיע על ניהול התובענה הייצוגית בידי חברי קבוצה אחרים, היועץ המשפטי לממשלה, גוף ציבורי או ארגון, אשר רשאים לנהל את התובענה בשם הקבוצה לפי חוק זה, או היו כאלה.
14. הסדר פשרה
- (א) לא ייעשה הסדר פשרה בתובענה ייצוגית או בבקשת אישור אלא באישור בית המשפט; נתבקש בית המשפט לאשר הסדר פשרה יורה על פרסום הודעה בדבר פרטי הסדר הפשרה, ועל משלוח הודעה ליועץ המשפטי לממשלה.

(ב) בית המשפט לא יאשר הסדר פשרה כאמור אלא אם נוכח כי הוא ראוי, הוגן וסביר בהתחשב בעניינם של חברי הקבוצה ובאינטרס הציבורי, ולאחר שנתן לחברי הקבוצה ולבעלי הדין הזדמנות להתייחס להסדר הפשרה.

(ג) בית המשפט רשאי להתנות את אישור הסדר הפשרה בתנאים שייראו לו דרושים לשם הגנה על עניינם של חברי הקבוצה ושל הציבור, לשם הבטחת אכיפת הדין ולשם פיקוח על ביצוע ההסדר.

15. הוכחת הסעד ותשלום פיצוי כספי (א) הכריע בית המשפט בשאלות המשותפות בתובענה הייצוגית לטובת התובע או אישר הסדר פשרה, רשאי הוא להורות שכל חבר קבוצה יוכיח את זכאותו לסעד המבוקש וליתן הוראות בדבר הדרך והמועד להוכחת הזכאות לסעד.

(ב) פסק בית המשפט פיצוי כספי –

(1) רשאי הוא להורות בדבר תשלום הפיצויים לאלתר או תוך תקופה שיקבע בתשלומים תקופתיים או בתנאים אחרים שייקבע.

(2) רשאי הוא להורות בדבר השימוש שייעשה ביתרת הפיצוי, אם נותרה, במקרה שחלק מחברי הקבוצה לא טרחו להוכיח את זכותם;

(ג) ראה בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה, כולם או חלקם, אינו מעשי או אינו צודק בנסיבות העניין, בין משום שלא ניתן לזהותם ולבצע את התשלום בעלות סבירה ובין מסיבה אחרת, רשאי הוא להורות על כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור כפי שימצא לנכון בנסיבות העניין.

16. גמול מיוחד לתובע פסק בית המשפט לטובת המייצג בתובענה רשאי הוא להורות על תשלום גמול מיוחד לתובע המייצג.

17. שכר טרחה של עורך דין שכר הטרחה של עורך דין שייצג את התובע המייצג בתביעה ייצוגית יהיה טעון אישורו של בית המשפט; עורך הדין לא יקבל שכר טרחה בסכום העולה על הסכום שאישר בית המשפט.

(ב) בית המשפט לא יאשר את שכר הטרחה אלא אם נוכח כי הוא הוגן וראוי בהתחשב בנסיבות העניין.

(ג) עורך הדין יגיש לבית המשפט דו"ח מפורט של ההוצאות שהוציא בניהול התובענה.

18. ביצוע ותקנות (א) שר המשפטים יהיה ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

(ב) שר המשפטים יקבע בתקנות, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת הוראות בדבר תשלום אגרה עבור הגשת תביעה ייצוגית.

19. תיקון חוק בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א – 1981 פרק ו' – בטל.

	הגנת הצרכן
20. בחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח – 1988 פרק ו' 1 – בטל.	תיקון חוק ההגבלים העסקיים
21. בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א – 1981 פרק ג' 1 - בטל.	תיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח)
22. בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח התשמ"א – 1981 פרק ה' 1 – בטל.	תיקון חוק הפיקוח על עסקי הביטוח
23. בחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות) התשנ"ב – 1992 סעיפים 11,12,13 ו- 14 (ב) – בטלים.	תיקון חוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות)
24. בחוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד – 1994 סעיף 41 – בטל.	תיקון חוק השקעות משותפות בנאמנות
25. בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד התשנ"ו 1996 סעיף 11 – בטל.	תיקון חוק שכר שווה לעובדת ולעובד
26. בחוק החברות התשנ"ט 1999 סימן ב' בפרק שלישי שבחלק החמישי – בטל.	תיקון חוק החברות
27. (א) תביעות ייצוגיות אשר אושרו כתביעות ייצוגיות לפני מועד תחילתו של חוק זה יחולו עליהן הוראות חוק זה. (ב) תביעות שהוגשה בקשה לאשרן כתביעות ייצוגיות ובמועד תחילתו של חוק זה טרם ניתנה בבקשה החלטה, יוכל התובע – המבקש לתקן את התביעה והבקשה ולהתאימה להוראות חוק זה בתוך 60 ימים ממועד תחילתו של החוק ואם עשה כן יחולו עליהן הוראות החוק לא עשה כן יחולו על התביעה והבקשה הוראות החוק שלפיו הוגשה הבקשה לאישור התביעה כתביעה ייצוגית ולעניין זה לא יראו את החוק כבטל על אף	הוראת מעבר

הוראות סעיפים 19-27 לחוק זה.

תוספת

פרט 2	פרט 1
הממונה על הגנת הצרכן	אגוד הצרכנים בישראל
המפקח על הביטוח	אגודה למשפחות חד הוריות הזקוקות לסיוע
המפקח על הבנקים	אגודה לעזרת ילדים נכים בישראל – אל"ן
הרשות להגבלים עיסקיים	אגודת החרשים בישראל ע.ר.
רשות לניירות ערך	אגודת צער בעלי חיים
הממונה על שוק ההון	אדם טבע ודין
רשות החברות הממשלתיות	איל"ן איגוד ישראלי לילדים נפגעים
רשמת מאגרי המידע	אל"י – האגודה להגנת הילד
רשות שמורות הטבע	בזכות – המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות
רשמת מאגרי המידע	האגודה לזכויות האזרח בישראל
נציב זכויות האדם	האגודה לזכויות החולה בישראל
רשות הניקוז	הארגון הארצי היציג להגנת הדייר
רשות שימור הקרקע	החברה להגנת הטבע
נציבות שרות המדינה	המועצה הישראלית לצרכנות
רשם הפטנטים המדגמים וסימני המסחר	המועצה הלאומית לשלום הילד
מחלקת הפיקוח על העבודה במשרד העבודה והרווחה	המוקד להגנת הפרט
אגף המפקח על התעבורה במשרד התחבורה	המרכז לעיוור בישראל
אגף הספנות והנמלים במשרד התחבורה	המרכז לפלורליזם יהודי
קופת חולים כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד 1994	ידיד- העמותה לסיוע הדדי וקידום פעולות חברתיות וקהילתיות
	מרכז יעוץ לאישה
	נעמת – תנועת נשים עובדות ומתנדבות
	על"ם – עמותה למען נוער במצבי סיכון ומצוקה
	עמותת נגישות בישראל
	קו לעובד
	קידמה : קידום האישה בחברה הישראלית
	רופאים לזכויות אדם
	שדולת הנשים בישראל
	תנו לחיות לחיות

תביעה ייצוגית הנה תביעה המוגשת על ידי תובע מיצג בשם קבוצת אנשים. במשפט הישראלי קיימים כיום הסדרים להגשת תביעות ייצוגיות במספר מצומצם של חוקים ביניהם חוק החברות, חוק הגנת הצרכן, חוק הפיקוח על עסק הביטוח, חוק הבנקאות, חוק ההגבלים העיסוקיים. הסדרים אלה אינם מקיפים את מכלול התחומים בהם יכול להתעורר הצורך להגיש תביעה ייצוגית. בנוסף, ההסדרים אינם אחידים ולהבדלים ביניהם פעמים רבות אין הצדקה מהותית והם יוצרים התפלפלויות וקשיים משפטיים מיותרים.

הסדר נוסף שעל פיו היו מוגשות תביעות ייצוגיות במשפט הישראלי קיים בתקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד 1984. כבר שנים רבות קיימת מחלוקת בשאלה אם ניתן להגיש תביעות ייצוגיות במובן הרחב על פי תקנה 29 ואולם בפועל היו מוגשות על פיה תביעות ייצוגיות במקרים בהם לא ניתן היה להגיש תביעה ייצוגית לפי ההסדרים שבחוקים הספציפיים כגון תביעות ייצוגיות נגד המדינה ובתחומים כמו נזיקין, עשית עושר ולא במשפט, דיני עבודה, תביעות כספיות בתחום איכות הסביבה ועוד. בבתי המשפט ניתנו החלטות שונות ומגוונות בשאלה אם תקנה 29 אכן מאפשרת הליך זה.

לאחרונה ניתן בסוגיה זו פס"ד על ידי בית המשפט העליון (רע"א 3126/00 מדינת ישראל נ' א.ש.ת. ניהול פרויקטים וכ"א בע"מ ואח') אשר דעת הרוב בו מצמצמת את האפשרות להגיש תביעות ייצוגיות על פי תקנה 29. אמנם שופטי הרוב מכירים בחשיבות מכשיר התובענה הייצוגית ככלי חברתי וכלכלי בחברה המודרנית, אך הם סבורים שאין זה ראוי להסדיר כלי זה ולהרחיבו בדרך של חקיקה שיפוטית. בפס"ד בית המשפט העליון קורא למחוקק לקבוע הסדר כללי להגשת תביעות ייצוגיות בדרך של חקיקה ראשית.

הצעת חוק זו באה לתת מענה לחסר הקיים בחקיקה הישראלית ולהיענות לקריאתו של בית המשפט העליון.

הצעה קובעת הסדר כללי ואחיד להגשת תביעות ייצוגיות במשפט הישראלי בכל עילת תביעה ובלבד שבית המשפט שוכנע כי מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים ניהולה כתביעה ייצוגית בהתאם לקבוע בהצעה. כללית ניתן לומר כי ההצעה מבוססת על ההסדרים להגשת תביעה ייצוגית הקיימים בחוקים השונים כיום. יחד עם זאת, ההצעה מאחדת את ההסדרים השונים ומשפרת אותם.

בהצעה ישנם גם מספר חידושים מעבר לכך שהיא קובעת הסדר כללי ואחיד:

1. חיזוק המעמד של ארגונים ציבוריים וגופים ציבוריים (בעיקר רשויות פיקוח) להגיש תביעות ייצוגיות ולהיות מעורבים בניהולן, על מנת שיוגשו יותר תביעות ייצוגיות בנושאים חברתיים – ציבוריים ולא דווקא על ידי גורמים המונעים על ידי כוונות רווח. ההצעה קובעת תוספת ובה רשימה סגורה של ארגונים ציבוריים ומוסדות מדינה אשר יינתן להם מעמד להגיש ולנהל תביעות ייצוגיות בשם אחרים.

2. מתן אפשרות לבית המשפט לקבוע במקרים מתאימים כי התביעה הייצוגית תהיה רק בשם קבוצת האנשים שיביעו בפועל את רצונם להשתייך לקבוצה, בשונה מהמקרה הרגיל בו הקבוצה כוללת את כל מי שלא הביע את רצונו לצאת מן הקבוצה. אפשרות זו מתאימה בייחוד לתביעות בהן סכומי התביעה לכל חבר קבוצה הנם משמעותיים יותר ויש סיכוי שחברי קבוצה פוטנציאליים יעדיפו לנהל את תביעתם בעצמם. כך, למשל, בתביעות נזיקיות (פרשת אולמי ורסאי היתה יכולה להיות מקרה שכזה).

3. חיזוק מעורבות בית המשפט במקרה של הסדר פשרה בתביעה. הסדר פשרה הינו אחת הסוגיות הבעייתיות בתחום התביעות הייצוגיות שכן האינטרס של התובע המייצג ושל הנתבע להגיע להסדר פשרה ביניהם ולא תמיד תואם את האינטרס של הקבוצה המיוצגת.

4. חיזור הפיקוח של בית המשפט על שכר טרחת עורך הדין. גם סוגיה זו הינה סוגיה בעייתית ורגישה בתחום של תביעות ייצוגיות.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ט' בסיון התשס"ג – 9.6.2003