

בתמדיץ הכלכלי שלהם, לשלול מהם רכוש ולמנוע מהם את האפשרות לעשות שימוש בעסקים הנחויים כלגיטימיים לשם ביצוע עבירות פליליות.

במהלך שנת 2021 גברו בצורה משמעותית מאמצי האכיפה המשולבת בחברה הערבית. במהלך השנה בוצעו בסך הכול 96 מבצעי אכיפה משולבים, מתוכם **70 מבצעים כווננו כלפי עבריינים בחברה הערבית**.

לשם ההשוואה, בשנת **2019** בוצעו **43 מבצעי אכיפה משולבים** בלבד, מתוכם **29 מבצעים בוצעו כלפי עבריינים בחברה הערבית**, ובשנת 2020 (שרהייתה שנת קורונה שלווהתה בפעילות מוגבלת) בוצעו **52 מבצעי אכיפה משולבים**, מתוכם **43 בוצעו כלפי עבריינים בחברה הערבית**.

החטיבה האזרחית - אכיפה אזרחית משולבת בחברה הערבית

במסגרת המאמצים למקד טיפול ואכיפה במוקדי פשיעה בחברה הערבית, עושה הפרקליטות שימוש משמעותי בכלי האכיפה האזרחית. בהתאם לתפיסת האכיפה המודרנית, על מנת להתמודד עם עבריינים הפוגעים במרקם החיים בתחומים שונים,¹⁹ על גופי הרגולציה והאכיפה השונים לפעול בשיתוף פעולה, תוך יישום כלים מתחום המשפט האזרחי והמנהלי, כדי למצוא את הדין עם העבריינים, למגד תופעות הפוגעות בציבור, בשלטון החוק, במרקם החיים הנורמטיבי ובמשילות וכדי לפגוע בתשתית הכלכלית של גורמי הפשיעה. שיטת פעולה משולבת זו זכתה לשם המקצועי **"אכיפה אזרחית משולבת"**.

הכלים המשפטיים העומדים לדשות המדינה באכיפה האזרחית המשולבת רבים ומגוונים - שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה לעסקים, גביית חובות, ניתוק מתשתיות ועוד.

נוסף על כך, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות אזרחיות בשם משרדי הממשלה השונים נגד גורמים מפרי חוק;²⁰ מסייעת למשרדים ממסלתיים בהובלת הליכים מנהליים יזומים לשם ביצוע פעילות עבריינית-פלילית; וכשהזכר מתבקש, מלווה חקירות פליליות בהיבטים אזרחיים ומנהליים. הפרקליטות האזרחית, יחד עם משטרת ישראל, מובילה את מבצעי האכיפה המשולבת (המכונים לעיתים גם "שולחנות עגולים" או "פויקט תניפה") כלפי גורמים עבריינים, במטרה לפגוע

19. למשל מסוים את כספם במחזור העסקים הרגיל והנורמטיבי; מתלים את כספם באמצעות מוסדות חוץ בנקאיים; עושים שימוש בחברות שמירה בכדי לסחוט נספים ולפגוע במוקם הבררי; משתלטים על קרעות; משלבים פסולת; פועלים ללא רישיונות עסק; באופן המסכן את שלום הציבור וביטחונו; משתמטים מחשלים מיסים, פועלים בניגוד לרגולציה המחייבת בתחום עיסוקם ועוד.

20. בין היתר תביעות נגד עברייני אילנות הפוגעים באזרחים; נגד מי שנוקט בפעולות טרור ומסב נזקים לגוף ולרכוש; נגד מי שנהנה מכספים ציבוריים שלא כדין; בין אם בשל מעשי שחיתות ציבורית, בין אם בשל גניבה או הונאה כלפי המדינה ובין אם בשל נזק שהתעשר שלא כדין ממשאבי המדינה; עוד מוגשות תביעות אזרחיות כלפי מי שפגע במשאבי הטבע הציבוריים, ברכוש ציבורי, כלפי מי שפגע ועשה שימוש אסור במקד קעין וכיו"ב.

שנת 2021 ניתנת לחלוקה לשניים:

פעולות אכיפה משולבת שבוצעו באופן שגורתי **עד חודש אוקטובר 2021**, לעומת פעולות אכיפה משולבת מוגברת שהחלו במהלך חודש אוקטובר 2021, במסגרת המבצע הממשלתי "מסלול בטוח" - מבצע הנמשך בימים אלה לתוך שנת 2022, ויוארך בשלב זה עד תום שנת 2022:

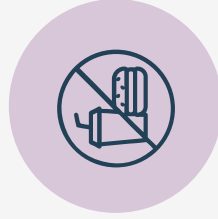
עד לתחילת מבצע "מסלול בטוח" ביום 17.10.2021: התקיימו 59 מבצעי אכיפה משולבים בהובלת הפרקליטות, **מתוכם 40 בחברה הערבית.**

בין התאריכים 18.10.2021 ועד לתאריך 31.12.2021: החל מבצע "מסלול בטוח" **והוכפל הקצב השנתי למעלה מפי 2.5**, כך שבוצעו 37 מבצעי אכיפה נוספים בשניים וחצי חודשים, מתוכם **30 מבצעי אכיפה משולבים כלפי יעדי פשיעה בחברה הערבית.**

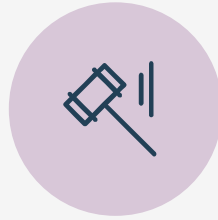
במסגרת מבצעי האכיפה המשולבת, הוצאו 8 צווי סגירה מנהליים לעסקים; הוצאו צווים מנהליים לביצוע השמדת 2,360 ק"ג של מזון שאינו ראוי למאכל; הוטלו קנסות מנהליים בסכום כולל של כ-1,740,000 ש"ח; התגלו 45 אירועי מס; נגבו חובות נוספיים בסכום כולל של כ-266,000 ש"ח; נתפסו ועוקלו 49 רכבים, וכן ננקטו הליכים מנהליים נוספים בהחלטת תחום התכנון והבניה, דישוי עסקים, ניתוק מתשתיות ועוד.



8 צווי סגירה מנהליים לעסקים



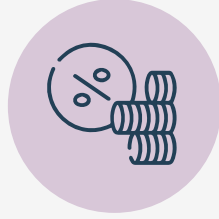
2,360 ק"ג של מזון שאינו ראוי למאכל



קנסות מנהליים בסכום כולל של כ-1,740,000 ש"ח



45 אירועי מס



חובות נוספיים בסכום כולל של כ-266,000 ש"ח



נתפסו ועוקלו 49 רכבים

האזרחות החטיבה



החטיבה האזרחית

תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות

פרקליטי ופרקליטות החטיבה הם באי כוחה של היועצת המשפטית לממשלה ומי שמוסמכים מטעמה לייצג את המדינה בהליכים משפטיים. לפיכך הם "עורכי הדין" של המדינה. הם מייצגים את משרדי הממשלה ואת עובדי הציבור בבתי המשפט.⁸⁷

נוסף על כך, הם מייצגים את היועצת המשפטית לממשלה כשהיא עושה שימוש בסמכות הייחודית הנמונה לה, להתייצב בתקלים שעשויים להשפיע על האינטרס הציבורי, אף אם המדינה אינה צד להם.

⁸⁷ סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התש"ח-1958, סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות הינועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].



14

פסקי דין בהליכים אזרחיים
שעניינם תכנוני מס
בלתי לגיטימיים
למעלה מ-

175,000,000 ₪

סכום המס המצטבר
הנובע מהם



125

מבצעי אכיפה משולבת
ופעולות אכיפה משלימות

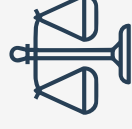
70

מבצעי אכיפה משולבת
בחברה הערבית



528

הליכים אזרחיים נפתחו בבית
המשפט העליון וטופלו על ידי
המחלקה האזרחית



249

תביעות יזומות
הוגשו בשם המדינה
בסכום של
למעלה מ-

385,000,000 ₪

44

הליכים בהם התייצב
היועץ המשפטי לממשלה
(כתוארו אז),
לשם הגנה על
אינטרסים ציבוריים



20,654

תיקים שנפתחו במחוזות

21,910

תיקים שהסתיים הטיפול
בהם במחוזות

1,981

תיקים נפתחו
במחלקת הבג"צים
(תיקים שהוגשו
לבית המשפט העליון)

2021

כל אחד מ"הערכים המוגנים" הללו עומד לנגד עיני הפרקליטים בחטיבה האזרחית ובא לידי ביטוי בכל אחת מהפעולות שמבצעת החטיבה. בהמשך נביא דוגמאות קונקרטיות לחלק מהמהלכים והתופעות שבלטו בשנת 2021 בפעילות החטיבה האזרחית, בהתאם למטרות הללו.

בתחילת שנת 2021 נכנסה לתוקפה הדפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי; והפרקליטות, שנעדכה לכניסתה לתוקף, החלה ליישמה ולהטמיעה הלכה למעשה. במהלך השנה האחרונה, נערכו הדרכות והכשרות הן לפרקליטים והן למשרדי הממשלה, שתכליתן לבצע "מעבר חלק" ככל הניתן לניהול ההליכים על פי התקנות החדשות. מעבר להסדרת **אופן ניהול ההליך**, מבטאות התקנות אמירה **אסטרטגית** רבת חשיבות, ולפיה על ההליך המשפטי להתנהל בצדק וביעילות, שכן הצדק עלול להיפגע אם הוא מאחר לבוא. הפרקליטות ממשיכה בהטמעה של התקנות ורואה בהן הזדמנות להובלת מהלכים **אסטרטגיים** שיקדמו ניהול **יעיל** של ההליכים המשפטיים, מבלי לפגוע בחובתה לפסק מענה **מקצועי ביותר** לתיקים שבטיפול, למשרדי הממשלה שאותם היא מייצגת ולטובת הציבור בכללותו.

בראש החטיבה האזרחית עומדת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים. החטיבה מורכבת מיחידות מטה ומחוזות בפריסה גיאוגרפית.

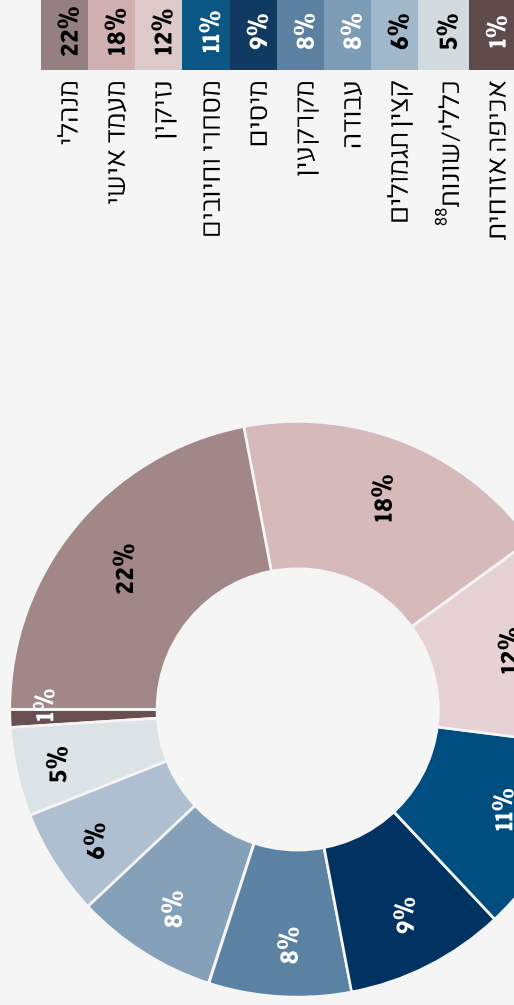
תחומי העיסוק של החטיבה האזרחית מגוונים ביותר. במרבית התיקים הפרקליטות מייצגת את המדינה בהליכים המוגשים נגדה בתחומי המשפט השונים: **עתירות מנהליות ועתירות לבג"ץ** שבהם נתקפת מדיניותה השלטונית של המדינה (למשל, סוגיות הנוגעות למכרזים, תכנון ובניה, כניסה לישראל, החלטות ממשלה, רגולציה ועוד); **הליכים נזיקיים** שבהם המדינה נתבעת כ"מזיקה" או כרגולטור המפקח על פעילויות שונות; **הליכים מסחריים** העוסקים בהתקשרויותיה החוזיות של המדינה; הליכים מתחום **המעמד האישי** המתנהלים בבתי המשפט לענייני משפחה ובבג"ץ; הליכים מתחום **המקרקעין** בעיקר בהיות המדינה בעלת מרבית הקרקעות במדינה; **הליכים פיסקאליים** הנוגעים למיסים שמשילה המדינה; הליכים מתחום משפט **העבודה** שבהם המדינה נתבעת כמעסיק או רגולטור ועוד.

המדינה לא רק "מתגוננת" בבתי המשפט. מזה למעלה מעשור המדינה מגישה תביעות יזומות מטעמה. כלומר, במקרים בעלי חשיבות אסטרטגית, במקרים של פגיעה בקופה הציבורית או של הפרות חוק, המדינה יוזמת וחובעת. נוסף על כן, היא מנהלת מבצעי "אכיפה משולבת" מחוץ לבתי המשפט, שבמסגרתם עושה המדינה שימוש בכלים אזרחיים ומינהליים לטיפול ביעדי אכיפה אסטרטגיים.

מטרותיה של החטיבה האזרחית:

1. לתמוך בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדיון, בהמשך **לעשייה השלטונית של המדינה**, כאשר הדברים מגיעים לזירה של בתי המשפט.
2. לשמור על **הקופה הציבורית** ועל נכסי המדינה והציבור הרחב.
3. להגן על **זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי**.

התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2021 לפי נושא התביעה:



פרקליטויות המחוז מייצגות את דשיות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בכל רחבי הארץ. בשנת 2021 עיקר ההליכים התנהלו בבתי משפט השלום והמחוזי (59% מההליכים), בבתי הדין לענייני משפחה (20%), בבתי הדין לעבודה (12%) וכן בבתי המשפט לעניינים מנהליים (9%).

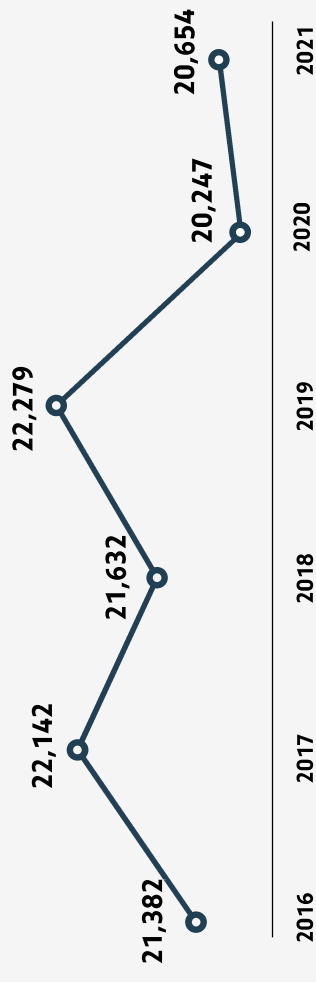
תיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2021

בשנת 2021 הסתיים הטיפול ב-21,910 תיקים במחוזות הפרקליטות. בחינת נתון זה למול כמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות (20,654) מלמדת על כך שבדומה לשנת 2020, כך גם בשנת 2021 לא נצברו פיגורים.

פעילות מחוזות הפרקליטות

בשנת 2021 נפתחו 20,654 תיקי פרקליטות במחוזות הפרקליטות האזוריים. מדובר בעלייה של כ-2% לעומת שנת 2020, אך מספר תיקים נמוך יחסית בהשוואה לשנים האחרונות.

תיקי פרקליטות שנפתחו במבט רב-שנתי:



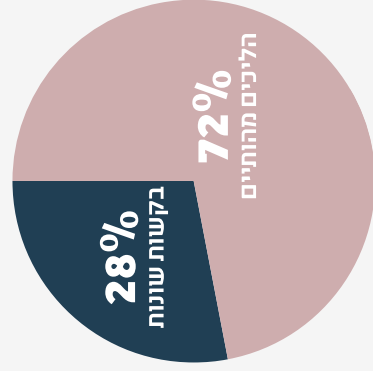
88. בעיקר בקשות לחומר חקירה ועדים, בקשה להעיד עדים, אגרות נכיו"ב.

הליכים אזרחיים

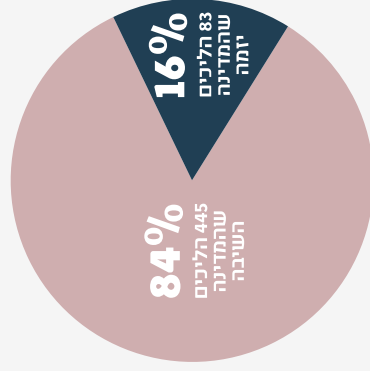


במחלקת האזרחים בפרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בהליכי ערעור שונים בתחומי המשפט האזרחי, המתבררים בפני בית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מייצגת את היועצת המשפטית לממשלה בבית המשפט העליון, כשהיא מתייצבת בתיקים אזרחיים בעלי חשיבות ציבורית אשר המדינה איננה צד להם.

בשנת 2021 נפתחו 528 הליכים מעין אלה בבית המשפט העליון, שטופלו על ידי המחלקה האזרחית.



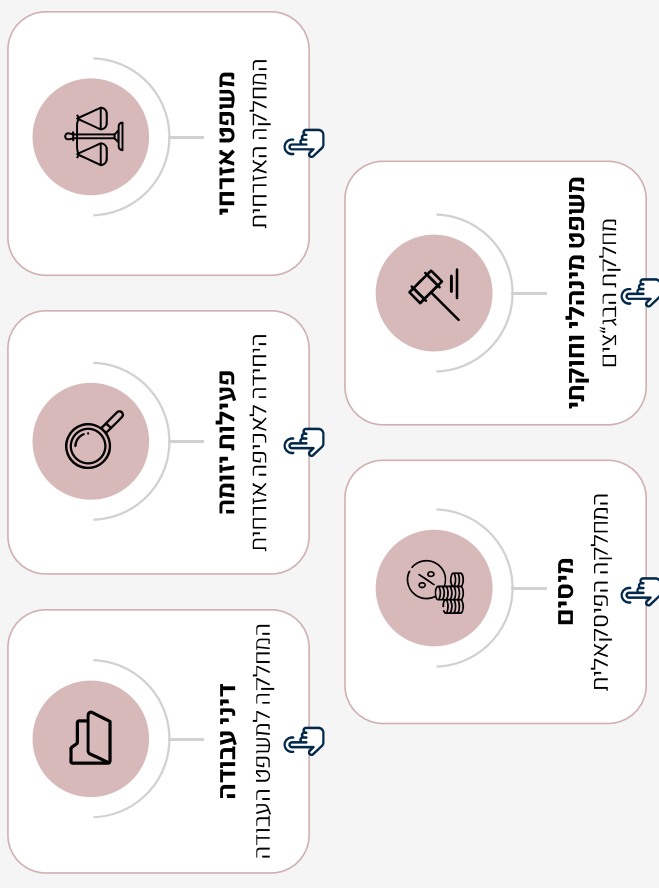
383 (כ-72%) מההליכים היו הליכים מהותיים (מסוג ערעור או בקשת רשות ערעור) והיתר - בקשות שונות:⁸⁹



ב-83 (כ-16%) מההליכים הללו יוזמת ההליך הייתה המדינה וב-445 תיקים (כ-84%) היא הייתה המשיבה:

פעילות יחידות המטה

יחידות המטה בחטיבה האזרחית הן יחידות ארציות, הנחלקות בהתאם לתחומי העשייה וענפי המשפט השונים המטופלים בחטיבה:



יחידות אלה ממלאות תפקיד כפול:

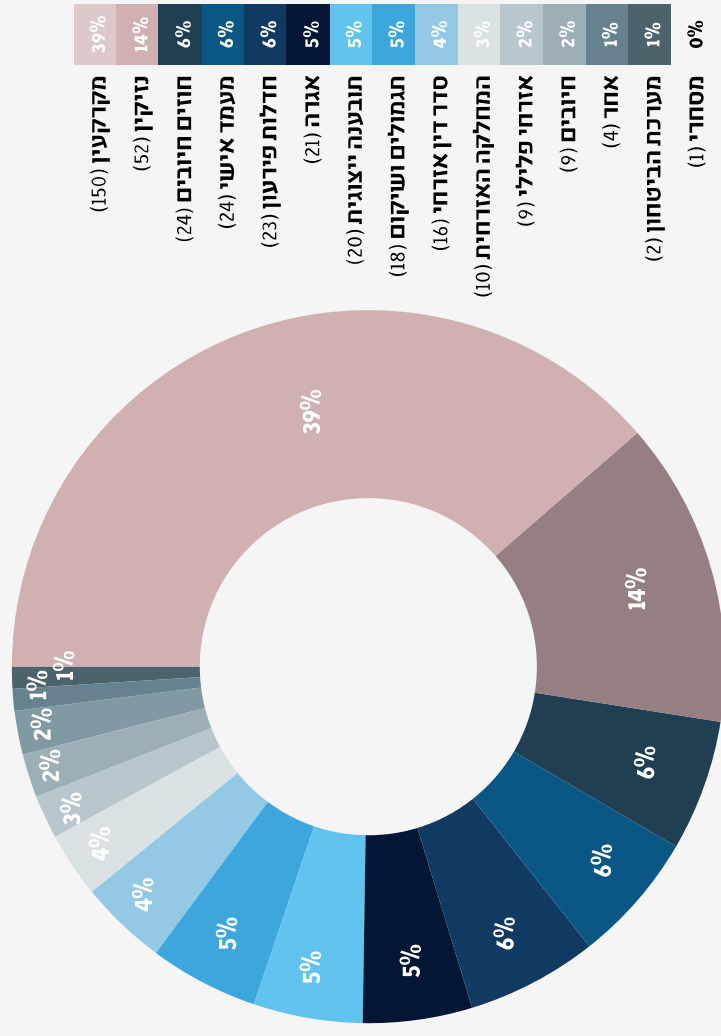
« ייצוג המדינה והיועצת המשפטית לממשלה בערכאות השיפוטיות הגבוהות העוסקות בתיקים שבתחומי אחריותן, בדגש על בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה. »

« יחידות מטה מקצועיות שבהיוון מוקד ידע בתחומן, הן מרכזות סוגיות בעלות השלכות רחב ומנחות את עבודת פרקליטות המחוז. זאת, בין השאר בעודת פורומים מקצועיים המשותפים לנציגי הפרקליטות ומשרדי הממשלה שבהם מגובשות מדיניות משפטית והנחיות מקצועיות. »

89. לרבות בקשות לדיון נוסף, תיקים מתליים (מסוג בע"מ) ובקשות דינויות שונות כגון בקשות העברת מקום דיון (4% מהתיקים), בקשות לאיכות מועד (33%), ערעורים על החלטת דשם (05%), בקשות לאיחוד תובענות (8%).

לק 10 מתוך 157 בקשות לדשות עדעוד הוגשו מטעם המדינה (המהווים כ-6%, בעוד ש-54 ערעורים אזרחיים (בזכות⁹⁰) הוגשו על ידה (המהווים 23%), מתוך 227 סך כל הערעורים שבהם טיפלה בשנה זו.

התפלגות הליכים המהותיים שנפתחו במחלקה האזרחית לפי נושאים:⁹¹



בשנת 2021 הוגשו לבית המשפט העליון 5 עתירות לדיון נוסף, 3 מהן נדחו או נמחקו באותה שנה ושתיים עדיין מתנהלות. אחת מהעתירות הוגשה על ידי המדינה (קבועה לדיון).

90. כלומר, ערעור ראשון, לגול שני סה"כ של החלק.
91. הכוונה להליכים מסוג ע"א ודע"א.

מעבד לכך, כחלק מתפקידיה כיחידת מטה, העוסקת בקביעת מדיניות וגיבוש הנחיות מקצועיות בתחום האזרחי, טיפלה המחלקה האזרחית בשנת 2021 ב-594 תיקי ליווי וייעוץ שבהם ליוותה את מחוזות הפרקליטות. זאת, בשים לב לסוגיות עקרוניות, תקדימיות, חדשניות ובעלות השלכות רחב שהתעוררו בתיקים המדוברים.



פעילות יזומה

לצד תפקידיה של הפרקליטות בהגנה על המדינה כאשר היא נתבעת, היא עוסקת גם בפעילות אקטיבית ויזומה לשם שמירה על קופת המדינה והגנה על נכסיה. בפעילות זו - המכונה "אכיפה אזרחית" - נעשה שימוש בכלים מתחומי המשפט האזרחי והמנהלי בשלושה תחומים -

- 1. אכיפת החוק** - הגשת תביעות מטעם המדינה בעקבות הליכים פליליים, ליווי הליכים לשלילת רישיונות כחוצאה ממידע פלילי בנושא הרלוונטי (כגון רישיון לנשיאת נשק, רישיונות לחברת שמירה וכדומה) ופעולות רגולציה (כגון הוצאת צווים ומתן הודאות בהסתמך על ההדשעה הפלילית או המידע הפלילי ומבצעי אכיפה). זאת, בשילוב זרועות בין גורמים מתחומים שונים, המכוון נגד גורם עברייני או חופעה פלילית.
- 2. הגנה על נכסי הציבור וזכויותיו** באמצעות הגשת תביעות אזרחיות בתחומים שונים. למשל, הליכים לפינוי מקרקעין ותביעת דמי שימוש, תביעות השבה לכספי תמיכות ומענקים במקרים הרלוונטיים, תביעות בגין נזקים לנכסי המדינה, תביעות בגין שימוש בקניין רוחני שלה, תביעות חוזיות ועוד.
- 3. סיוע להגשמת מדיניות ממשלתית ורגולציה** - באמצעות הגשת תביעות אזרחיות וליווי של הפעלת סמכויות לפי החוק כגון שלילת רישיונות, הוצאת צווים, דרישת תיקון מפגעים וכו'.

היחידה לאכיפה אזרחית

בפרקליטות המדינה מובילה פעילות זו במשותף עם מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ. היחידה היא יחידת מטה שבאחריותה לאתר את תחומי הפעילות המצדיקים נקיטה בהליכים, דיכוי הנתונים וליווי ההחלטות בנושאים אלה. במקביל - היא פועלת כיחידה מבצעת לשם הגשמת היעדים הללו בפועל. זאת, באמצעות הגשת תביעות יזומות מטעם המדינה ומבצעי אכיפה משולבת (ופעולות אכיפה משלמות).

בשנת 2021 הוגשו **249 תביעות יזומות בשם המדינה, בסכום כולל של 385 מיליון ש"ח.**

בנוסף, בוצעו **96 מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלמות.** על כך ניתן לקרוא בחדר הרחבה בהמשך:

זדקור בנושא **תביעות יזומות**

זדקור בנושא **אכיפה משולבת**

משפט העבודה והביטחון הסוציאלי

המחלקה למשפט העבודה

בפרקליטות המדינה אחראית על תחום משפט העבודה והביטחון הסוציאלי בפרקליטות המדינה. תחום משפט העבודה מערב סוגיות מדיסציפלינות שונות, ובכללן: דיני חוזים, משפט העבודה הפרטי והקיבוצי, דיני ניזקין, משפט מנהלי ומשפט חוקתי.

המחלקה למשפט העבודה עומדת בקשרי עבודה רציפים ושוטפים עם מנהלות ומנהלי תחום משפט העבודה במחוזות השונים, ובכלל זאת, עם הפרקליטות והפרקליטים המטפלים בתקי עבודה במחוזות השונים, ואחראית על דיכוי והתוית

המדיניות המשפטית בסוגיות השונות בתחום משפט העבודה אשר מוצאות את דרכן לערכאות השיפוטיות.

פרקליטות ופרקליטי המחלקה למשפט העבודה **מייצגים את המדינה הן בכוכבה כמעסיקה הגדולה במשק** והן את **הרשויות המנהליות והרגולטוריים** בתחומים אשר נוגעים למשפט העבודה או לנושאים מתחום הביטחון הסוציאלי אשר נדונים בבית הדין הארצי לעבודה.

פרקליטות ופרקליטי המחלקה מטפלים בעיקרו של דבר **בערעורים המתנהלים בבית הדין הארצי לעבודה; בתיקים המתנהלים בבית המשפט העליון -** הן בשבתו הדין הארצי לעבודה; **בתיקים המתנהלים בבית המשפט העליון -** הן בשבתו כבג"ץ והן בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים; וכן בתיקים המתנהלים במוסד לבוררות מוסכמת.

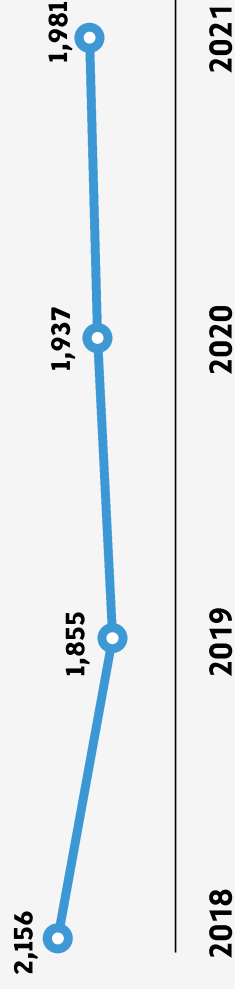
לצד ייצוג המדינה **בתביעות פרט של עובדים** בעילות שונות כגון: זכויות שכריות; במהלך תקופת העבודה; זכויות פנסיוניות; פיטורים; השעיה; הפליה; הטרדה מינית; התערבות; לשון הרע וכד'ב, מטפלים פרקליטות ופרקליטי המחלקה **בסכסוכים הקיבוציים הגדולים במשק**, אשר באים הן על רקע של דפורמות שמקדמת הממשלה והן על רקע משא ומתן לחתימה על הסכמים קיבוציים.

בנוסף, פרקליטות ופרקליטי המחלקה **מתייצבים בשם היועצת המשפטית לממשלה בתיקים** המתנהלים בבית הדין הארצי לעבודה או בבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ ומגישים מטעמה עמדות בסוגיות עקרוניות וחדשניות בתחום משפט העבודה והביטחון הסוציאלי שיש להן השפעה על האינטרס הציבורי.

בשנת 2021 נפתחו למעלה מ-**1,650** תיקים המסוגלים כתיקי עבודה בפרקליטות המחוז השונות. מדובר בעלייה בשיעור 10% ביחס למספר התיקים שנפתחו בשנת 2020.

עתידות והליכים מינהליים שלהם המדינה אינה צד, ולכן הם אינם מטופלים על-ידי פרקליטות המדינה.

מספר התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי:



נתונים אלה דומים לנתוני השנים הקודמות ומלמדים על עליה קלה (בשיעור 2.2%) במספר הכולל של התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים בהשוואה למספר התיקים שנפתחו במחלקה בשנת 2020 (זאת בהמשך לעליה של 4.4% במספר התיקים שנפתחו בין השנים 2019-7).

עם זאת, ניתן לראות, כי חל גידול בשיעור של כ-8% במספר **העתירות** שבהן טיפלה המחלקה בשנת 2021 ביחס לשנה שקדמה לה.

במחלקה למשפט העבודה נפתחו בשנה זו **217 תיקים**, מתוכם 163 הם תיקים שנוגעים להליכים בערכאות שיפוטיות והיתר תיקי ליווי ויועץ משפטי (מדובר ברידה ביחס לשנת 2020, במהלכה נפתחו 256 תיקים).

הליכים מינהליים וחוקתיים

מחלקת הבג"צים

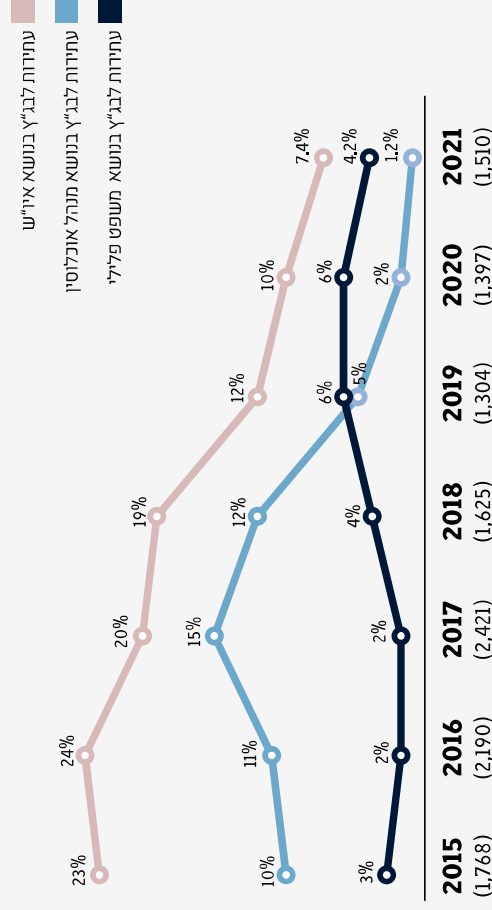
בפרקליטות המדינה אחראית על ייצוג משרדי הממשלה, רשויות שלטוניות נוספות והיעץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בבית המשפט העליון בתחומי המשפט המינהלי והחוקתי.

ההליכים החוקתיים והמינהליים עוסקים **בעניינים משטריים וכן ביחסים שבין הפרט לבין רשויות המדינה**. בהליכים משפטיים אלה, עשוי הפרט לחקוף החלטה פרטנית שקיבלה רשות ממשלתית בעניינו, ואף להעמיד לביקורת שיפוטית חקיקה ראשית או חקיקת משנה. ככלל, סוגיות אלה יכולות להתברר במסגרת עתירות לבג"ץ - המוגשות לבית המשפט העליון כערכאה יחידה - או בהליכים אחרים בהתאם להוראות החוק (בעיקר עתירות מינהליות לבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מינהליים).

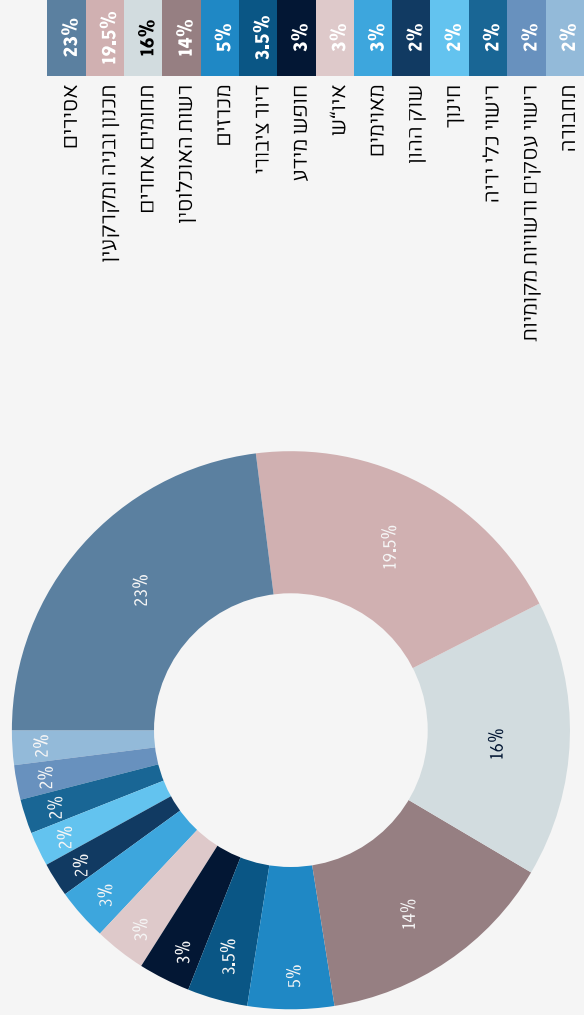
פרקליטויות המחוז מטפלות בהליכים המתנהלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים בדרכי הארץ, ומחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה עוסקת בהליכים המינהליים והחוקתיים הנדונים לפני בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ וכבית משפט לערעורים מינהליים על החלטות בתי המשפט לעניינים מינהליים.

בשנת 2021 נפתחו **במחלקת הבג"צים** בפרקליטות המדינה **1,981 תיקים** אשר הוגשו לבית המשפט העליון (עתירות, ערעורים, בקשות רשות ערעור, בקשות לדיון נוסף ועוד), ועסקו בשאלות מינהליות וחוקתיות שונות. מטבע הדברים ישנם

מבט רב שנתי על מלצת העתידות שנפתחו במחלקת הבג"צים:



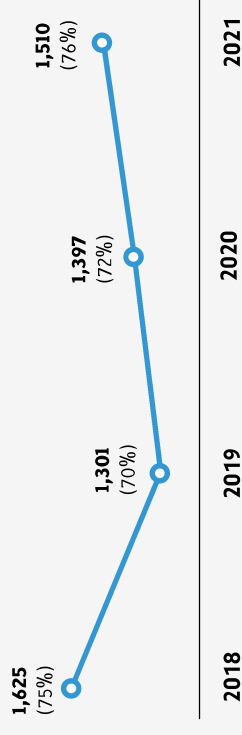
התפלגות ההליכים הערועריים⁹³ שנפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2021 לפי נושאים:



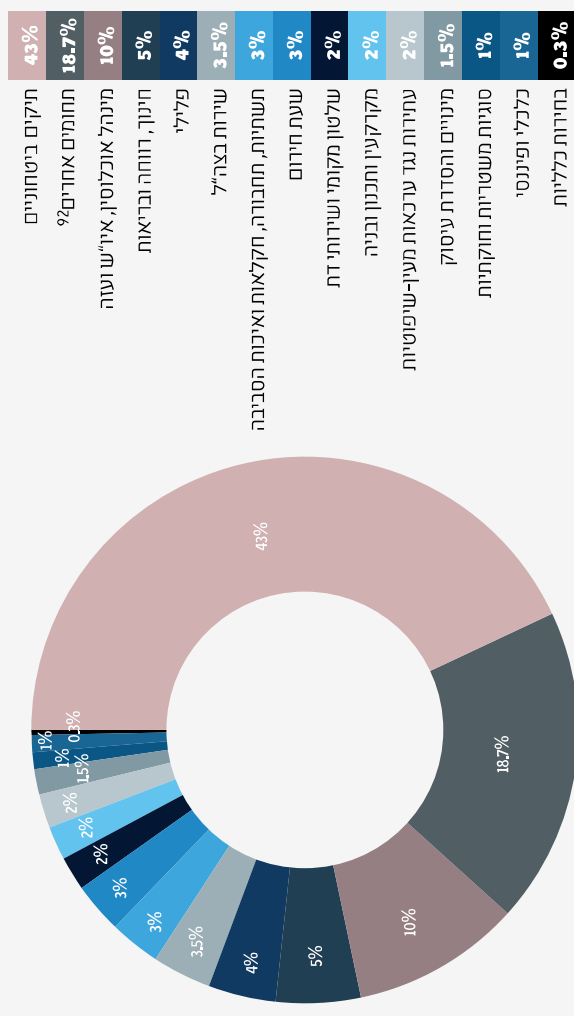
93. הכוונה להליכי ערעור ובקשות רשות ערעור לבית המשפט העליון מסוג ע"מ, ב"ם ו-ד"ב.

מספר העתידות שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי:

*בסוגריים: אחוז מכלל התיקים השנתי שנפתחו במחלקה בכל שנה

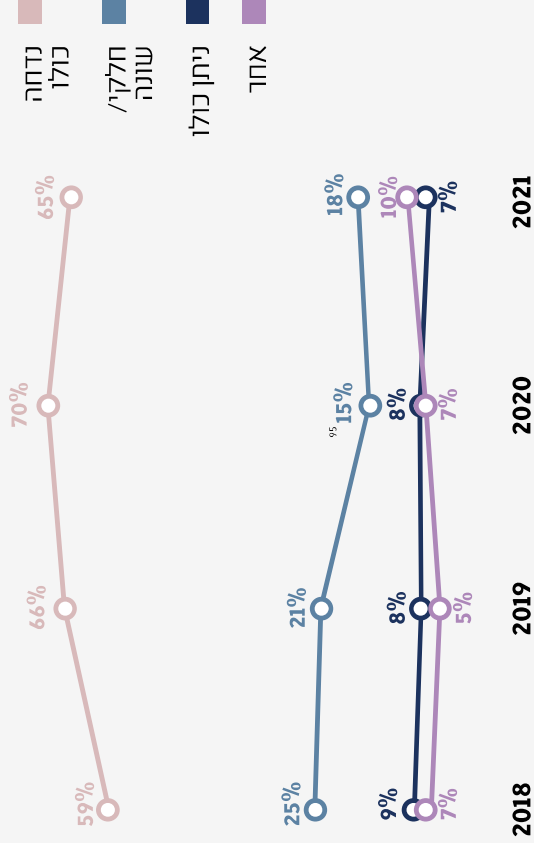


התפלגות העתידות שהוגשו לבג"ץ בשנת 2021 לפי נושאים:

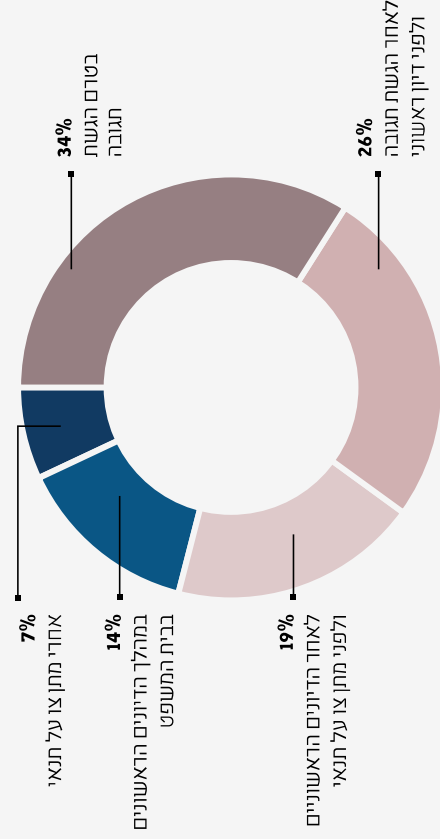


92. דוגמת אגודות שיתופיות, ביקורת המדינה, המיכות ועוד.

תוצאות אופרטיביות עבור העותר בעתירות לבג"ץ – מבט רב שנתי:



התפלגות העתירות לבג"ץ שהסתיימו בשנת 2021 לפי שלב סיום העתירה:

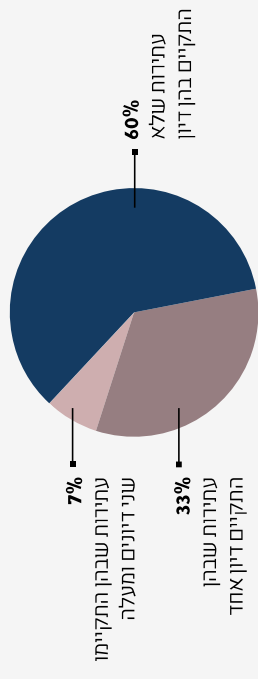


95. בשל טעות סופר, בגוף התפלגות תוצאות פסקי הדין שבדו"ח השנתי של השנה שעברה, הוחלפו התחנים בין פסקי הדין שבהם קיבל העותר סעד חלקי או שונה לפסקי הדין שבהם קיבל העותר את הסעד כולו. התמוך הנכון הוא זה שמופיע בטבלה שלעיל - ב-8% ניתן סעד מלא, ואילו ב-15% ניתן סעד חלקי או שונה.

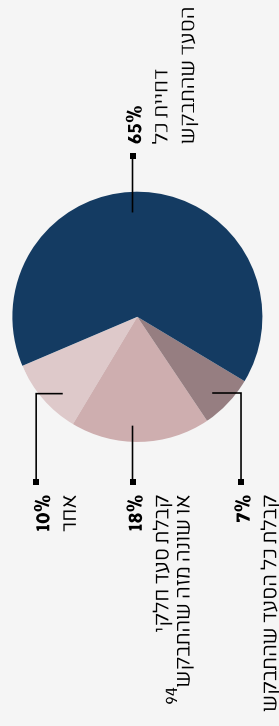
עתירות לבג"ץ שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2021

בשנת 2021 הסתיים הטיפול במחלקת הבג"צים ב-1,550 עתירות לבג"ץ (שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות).

דיונים בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים שהסתיימו בשנת 2021:



תוצאות פסקי הדין בשנת 2021 בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים לפי התוצאה האופרטיבית עבור העותר:



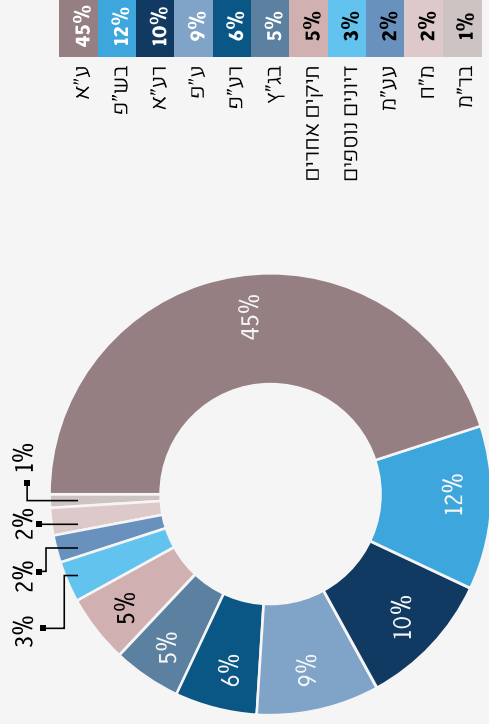
המשמעות היא **שברוב המכריע (כ-65%) של פסקי הדין שניתנו בשנת 2021 בעתירות לבג"ץ שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, לא ניתן לעותר מלוא הסעד שהתבקש על ידו.**

94. לרבות החזרה לידוע לצורך קבלת החלטה חדשה.

התפלגות ההליכים שנפתחו בבית המשפט העליון:



התפלגות ההליכים המדוכים שנפתחו במחלקה:



בהליכים אלה נכללו, בין היתר, 2 בקשות שונות אורחיות (בש"א), 2 בקשות שונות מינהליות (בש"מ) ו-2 ערעורי החלטת רשם אדח"י (ער"א).

בדומה לשנים קודמות, במרבית ההליכים הפיסקאליים שנפתחו בשנת 2021 במחלקה הפיסקאלית - הן בתחום האזרחי-מינהלי והן בתחום הפלילי - **המדינה לא הייתה יוזמת ההליך**.

יובהר, כי חלק ניכר מהעיתודות שהסתיימו בטרם הגשת תגובה, הסתיימו באופן זה כתוצאה של שיח והידברות שהובילו הפרקליטים שטיפלו בעתירות, מול באי-כוח העותרים ומול גורמי המדינה הרלוונטיים. השיח אפשר לייצר את הצורך בהכרעה בעתירות בשלב דינוי מוקדם זה.

משפט פיסקאלי

המשפט הפיסקאלי עוסק בתחום המס. בתחום זה קיים ממשק משמעותי בין האזרח לבין המדינה, מאחר שמסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המדכיות. ההליכים בתחום המס מטופלים על ידי המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה, שהיא יחידת המטה בנושא זה, הן בתחום האזרחי הן בתחום הפלילי, ועל ידי מחלקות ייעודיות בפרקליטות המחוז.

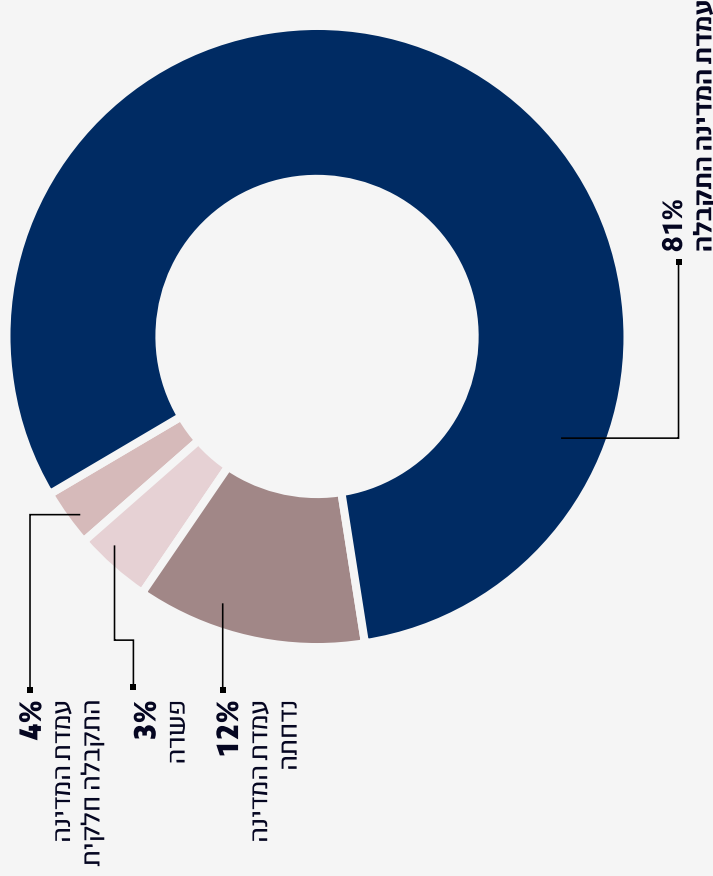
המחלקה הפיסקאלית עוסקת בשאלות מס במגוון תחומי משפט - אזרחי, מינהלי-חוקתי ופלילי, והיא אחראית על ייצוג המדינה בתיקים המעוררים היבטי מס בבית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מקיימת ממשק משמעותי עם רשות המסים ומעניקה לה ייעוץ שוטף, מעודבת בהליכים נגדה, נוטלת חלק בוועדת הכופר של הרשות ומנחה את חובעי רשות המסים המופיעים בבתי המשפט כנציגי היועצת המשפטית לממשלה.

במהלך שנת 2021, נפתחו בבית המשפט העליון **141** הליכים מהותיים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. * (עלייה ביחס לשנת 2020, במהלכה נפתחו 127 הליכים מהותיים בנושאים אלה).

96. מניין זה אינו כולל:
 ■ 45 בקשות ללקיטת הליכי עיקול זמני או תפיסת נכסים (סעיף 194 לפקודת מס הכנסה) שבחנו על-ידי מנהל המחלקה.
 ■ 70 בקשות לעיכוב הליכים שטופלו על-ידי המחלקה.
 ■ בש"א שאינן מהותיות (בקשות לארכת מועד ללקיטת הליך ערעורי ובקשות לאיחוד דיוננים).
 ■ תיקים בבתי-המשפט המחוזיים ובוועדות הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין שטופלו על-ידי פרקליטים במחלקה.

תוצאות ההליכים בעדעורים אורחיים ומינהליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית
 בשנת 2021 התקבלו פסקי דין של בית המשפט העליון ב-93 הליכים אורחיים ומינהליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. בכ-85% מהמקרים התקבלה **עמדת המדינה** - במלואה (81%) או בחלקה (4%). רק ב-12% מהמקרים נדחתה עמדת המדינה נדחתה וב-3% מהם הושגה פשרה בין הצדדים.

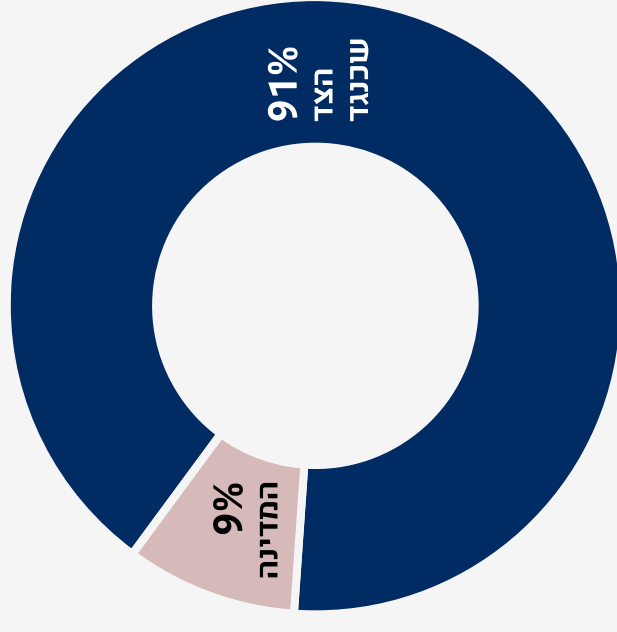
תוצאות פסקי הדין בהליכים אורחיים שטופלו במחלקה:



במרבית פסקי הדין שניתנו על ידי בית המשפט העליון בהליכים פיסקאליים בכל תחומי המשפט התקבלה **במלואה עמדתה של המדינה**. בכך יש כדי ללמד על הזהירות היחידה שנוקטות דעות המסים והמחלקה הפיסקאלית בחיזויים שמובאים לבית המשפט העליון.

הליכים פיסקאליים אורחיים-מינהליים

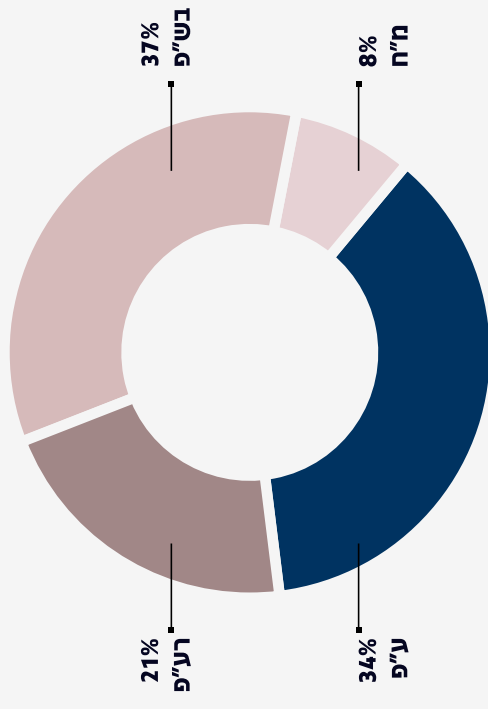
התפלגות ההליכים האורחיים לפי יוזם ההליך:



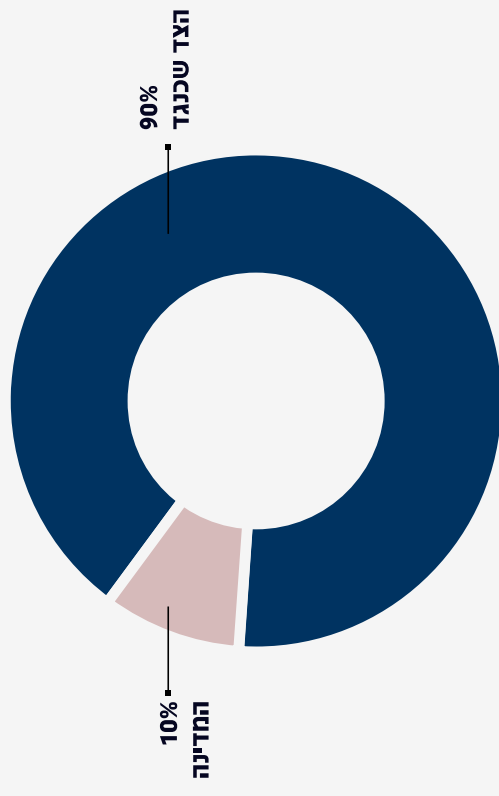
הליכי מס פליליים

תיקים שנפתחו בשנת 2021 במחלקה הפיסקאלית:⁹⁷

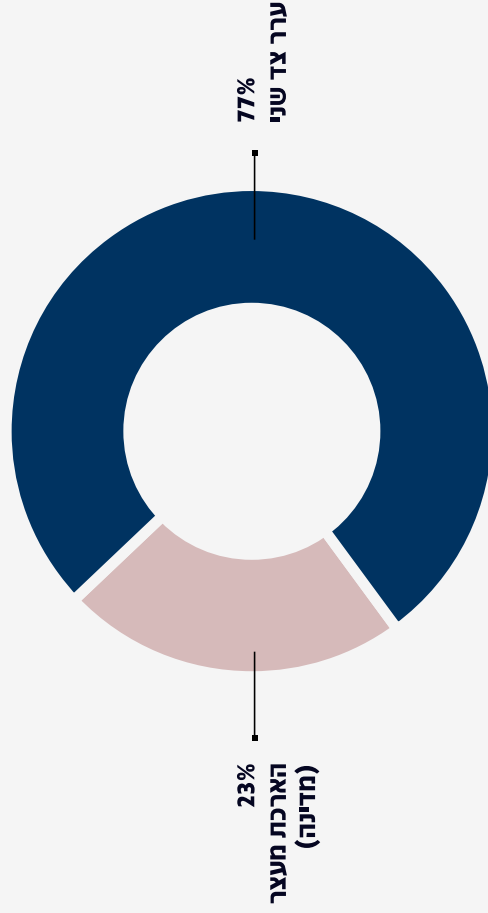
התפלגות הליכים הפליליים שנפתחו לפי סוג ההליך:



התפלגות הליכים הפליליים המרכזיים (ע"פ ורע"פ) לפי יוזם ההליך:



התפלגות בש"פ⁹⁸ מהותיים לפי יוזם ההליך:



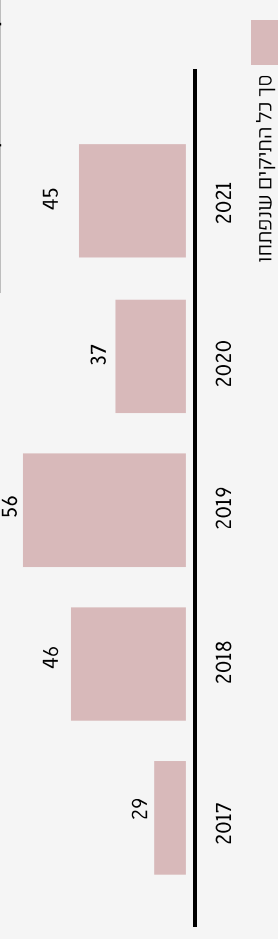
*ישנם בש"פ⁹⁸ שאינם מהותיים שלא נכללו בסיווג יוזם ההליך (בקשות להעברת מקום דיון ובקשות להארכת מועד לנקיטת הליך עדור⁹⁹).

⁹⁷ התפלגות זו מתייחסת להליכים מסוג ע"פ ורע"פ בלבד, ואינה כוללת בש"פים.

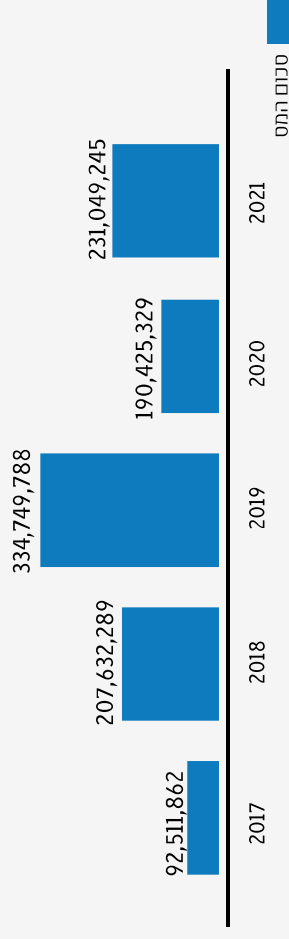
סכום המס הכולל ושווי התפוסים (מוזמן ונכסים) בהליכי גבייה במקרים

מיוחדים (במלש"ח):

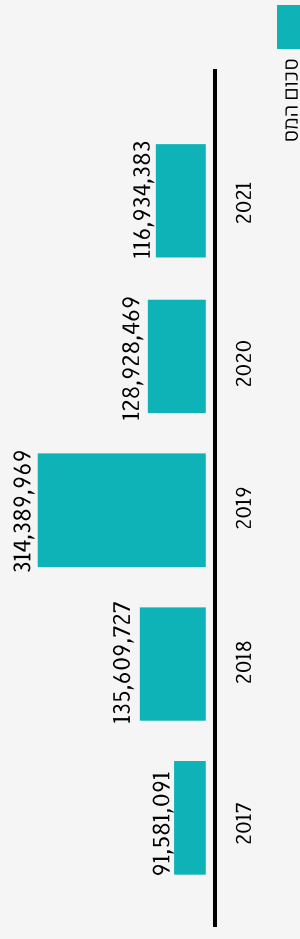
סך כל התיקים שנפתחו:



סכום המס הכולל (בש"ח):

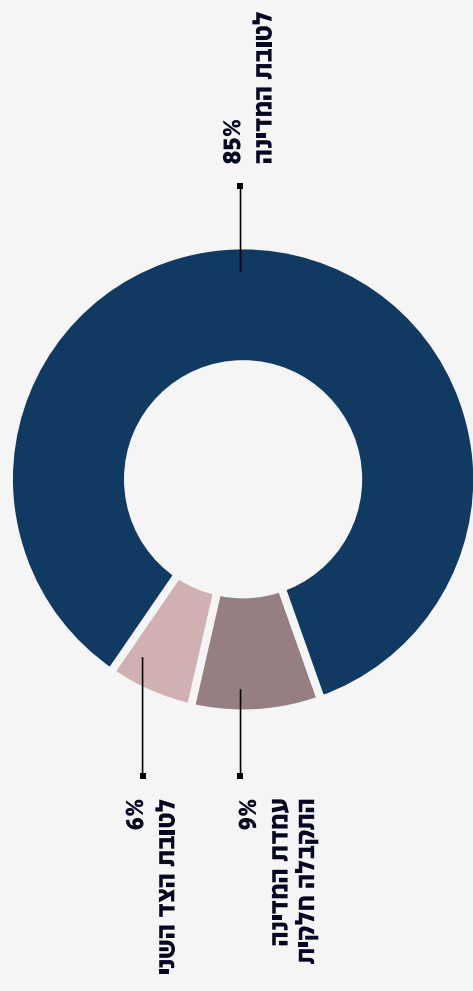


שווי התפוסים (בש"ח):



תוצאות ההליכים בעדעודים פליליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית:

בשנת 2021 התקבלו **34** פסקי דין והחלטות של בית המשפט העליון בהליכים פליליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. **בכ-94% מהם התקבלה עמדת המדינה** (9% מתוכם באופן חלקי) ובכ-6% מפסקי הדין - נדחתה.



הליכי גבייה במקרים מיוחדים

לשם הבטחת גביית המס, לרשות המסים נתונה סמכות ייחודית לגבות מס מנישומים עוד בטרם הפיכתן של השומות לסופיות, למשל כשמחזור חדש כי לא ניתן יהיה לגבות את המס משום שהנישום מתכוון לצאת מהארץ או מסיבה אחרת. הליכים אלה ננקטים על ידי מחוזות הפרקליטות, בהנחיית מנהל המחלקה הפיסקאלית.⁹⁸ בשנת 2021 נפתחו **45** הליכים כאלה, בסכום כולל של למעלה מ-**230 מיליון ש"ח**. בהליכים הללו הוטלו עיקולים על כסף ודכוש בשווי כולל של קרוב ל-**117 מיליון ש"ח**.

98. ראו סעיף 194 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התונים אינם כוללים תיקים לפי סעיף 204 לחוק מע"מ (מקבילו של סעיף 194) המופעל על ידי רשות המסים (בתהליכי מנהל המחלקה הפיסקאלית).

מטרותיה המרכזיות של החטיבה האזרחית

01



תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה
ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין

02



שמירה על הקופה הציבורית
ועל נכסי המדינה והציבוד הרחב

03



שמירה על זכויות אדם,
שלטון החוק ואינטרס הציבור

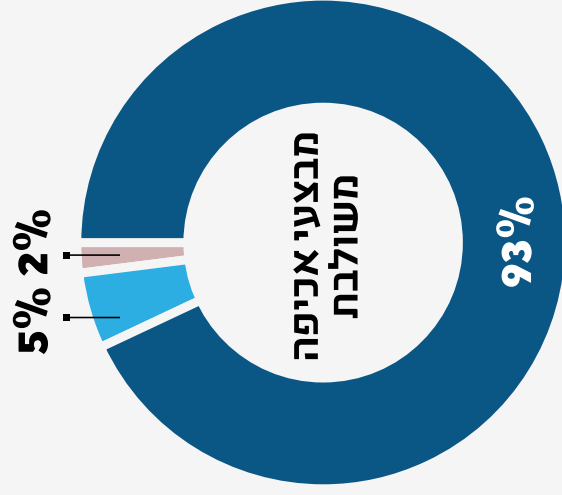
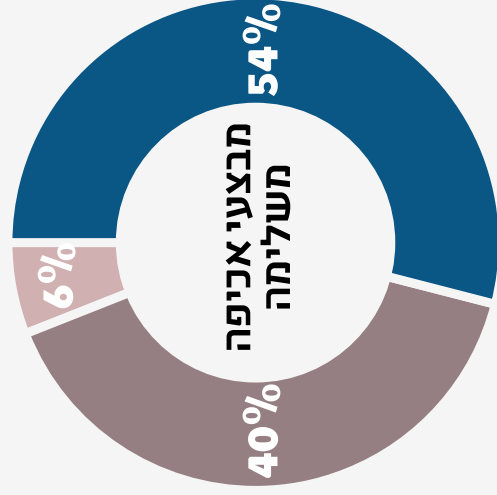
**תמיכה בממשלה
בביצוע מדיניותה
ובהפעלת סמכויותיה
בכפוף לדין**

10



- « **אכיפה משולבת**
- « **ייצוג הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור**
- « **נותני שירותים פיננסיים**

מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימה בשנת 2021 לפי תחומים:



משאבי טבע ■ רגולציה ■ פלילי ■ מקרקעי המדינה ■

◆ אכיפה משולבת

אכיפה משולבת היא שם כולל לפעילות משולבת ומחוממת של גורמי האכיפה ממגוון תחומים לשם מאבק כנגד יעדי פשיעה. הדעיון שביסוד הפעילות הוא ניצול הכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי (למשל, תביעות כספיות או הליכים לשלילת רישיונות) כאמצעי אכיפה משלימים לכלים ה"מסודרתים" של המשפט הפלילי. בכך מסייעת הפרקליטות האזרחית בהגשמת מדיניות הממשלה ובמימוש היעדים שהוגדרו על ידה, באכיפת החוק ובהגנה על נכסי הציבור וזכויותיו.

בשנת 2021 התקיימו למעלה מ-125 פעולות בתחום האכיפה המשולבת (ר' גם הפרק העוסק בנושא האכיפה בחברה הערבית), שניתן לחלקן לשני סוגים -

« **מבצעי אכיפה משולבת** - מבצעים שנועדו ככלל לאחר "שולחנות עגולים" המנוהלים על ידי הפרקליטות בהשתתפות גורמי אכיפה רבים (למשל, רגולטורים ולוונטיים, גופי אכיפה כגון משטרה, רשויות המס, רשות מקרקעי ישראל ומשטרה ידוקה). בשנת 2021 בוצעו 96 מבצעים.

« **פעולות אכיפה משלימות נוספות** - מגוון פעולות שנוקטת המדינה נגד עבריינים או תופעות בלתי חוקיות, שאינן כוללות "מבצע בשטח". למשל: שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה, הגשת תביעות כספיות לאחר הליכים פליליים ועוד. בשנת 2021 בוצעו למעלה מ-30 פעולות אכיפה משלימה שכללו, לדוגמה, תביעות אזרחיות בגין גניבת רכוש צבאי; בקשות לצווים שיפוטיים לסגירת מעונות עקב החשש לפגיעה בשלומם של פעוטות; צו סגירה לתחנת דלק פיראטית; שלילת רישיון עסקים למקום שהיווה כר פורה לפעילות בלתי חוקית של ארגון פשיעה; חילוט אזרחי של רכוש בעבירות סמים; צו להסרת מבנה המצוי בתוך הים ואשר פוגע בסביבה החופית; סגירת מוסדות שנמצאו מסוכנים מבחינת בטיחות אש ומבנה ועוד.

מאבק בארגוני פשיעה וגורמים עבריינים

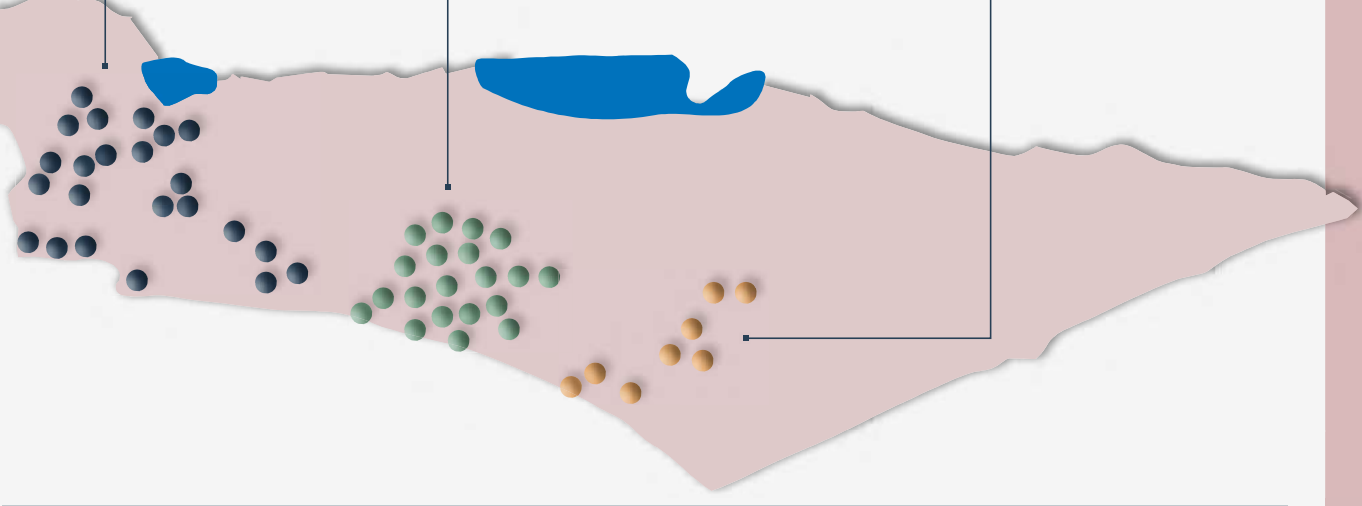
רוב מבצעי האכיפה המשולבת שבוצעו בשנת 2021 (כ-93%) כווננו נגד ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים. 70 מבצעים מבין המבצעים הללו (כ-73% מכלל מבצעי האכיפה המשולבת בשנה זו) נערכו כחלק מהמאמץ המוגבר להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (להרחבה - ראו פרק האכיפה בחברה הערבית).

◆ **ייצוג הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור**

בשנת 2014 נחקק החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014. חוק זה נחקק כהוראת שעה על מנת לייצר הסדרים דגולטוריים דחופים ומיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, במטרה לסייע בפתרון משבר הדיור בישראל. זאת, באמצעות הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור במשק שהן בנות-הקמה לפי תכניות מפורטות תקפות ובאמצעות יצירת היצע חדש של יחידות דיור המיועדות להשכרה לטווח ארוך או להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת ("חוק הותמ"ל").

מכוח חוק הותמ"ל הוקם יש מאין מוסד תכנון ארצי חדש, ששמו הנוכחי הוא "הוועדה למתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית" ("הותמ"ל"). הותמ"ל הוציאה ומוציאה תחת ידיה תכניות רחבות ידיעה, עתירות יחידות דיור, שטחי תעסוקה ושימושים ציבוריים נוספים, המחוכננות לתחילה על חטיבות קרקע גדולות יחסית, הנמצאות מתאימות לכך לנוכח מיקומן. חטיבות קרקע אלה טעונות תחילה הכרזה ממשלתית כ"מתחמים מועדפים לדיור", לפי קריטריונים הקבועים בחוק הותמ"ל. לאחר הכרזתן ככאלה, הן מועברות להליך תכנוני מואץ ומהיר המתנהל לפי לוחות זמנים הקבועים בחוק הותמ"ל.

פריסה גיאוגרפית של מבצעי האכיפה האזרחית המשולבת | 2021



שלומי | תדשיחא - מעיליא
 חיפה ונהריה | פקיעין | ידנא
 כפר ראמה וסאג'ור | דיר אל אסד
 עכו | כרמיאל | כפר מג'אר | כלנית
 עילבון | כפר מנדא | כפר ננא
 נוף הגליל | יבניאל | מנשיה זבידה
 זלפה | אום אל פאחם
 באקה אל גרבייה | עמק חפר

חיפה ונתניה | אודים ותל יצחק
 כפר רשף | כפר סבא | נווה ימין
 כפר ברע | ג'לג'וליה | כפר קאסם
 פ"ת וראשל"צ | תל אביב | דמת גן
 כפר אז"ר | בת ים | משמר השבעה
 בית דגן | לוד | רמלה | רחובות

אשדוד | שדה עזיהו | שדרות
 קריית גת | רהט | באר שבע | תל שבע
 ערעה | דימונה

משקמה הותמ"ל מכיסאה התכנוני, מסתיים עיקר תפקידיה. עם זאת, תכניות לא מעטות המסיימות את תהליך התקנתן הסטוטורי, מובאות לאחד התקנתן לביקורת שיפוטית בבתי המשפט המינהליים בדחבי הארץ על ידי עותרים שמבקשים להשיג עליהן.

בשלב זה של התהליך, נכנסת לפעולה הפרקליטות האזרחית, על כולל מחוזותיה השונים (בהתאם למיקומה הגיאוגרפי של הקרקע שעליה חלה התכנית הרלוונטית), המייצגת את מוסדות התכנון בקשר לתכניות באשר הן.

הבאתה של תכנית לביקורת שיפוטית מהווה פעמים רבות סוג של "חסם" מפני מימושה, לבטח חסם מפני מימושה המיידי, זאת במצב שבו אינטרס ציבורי חשוב מאוד מצריך את זמינותה **המהירה** של התכנית למימוש (לאור תכליתה המיוחדת, בעקבות משבר הדיון). ניהול ההליך המשפטי נחון לפרקליטות המדינה.

כשם שמוסד התכנון - הותמ"ל - הוא יציר החדשני יחסית של המחוקק, גם ייצוגו של מוסד תכנון זה בבתי המשפט המינהליים הצריך ועדיין מצריך למידה של מטריה משפטית-תכנונית חדשה. תפקיד זה הוטל הן על הפרקליטים והפרקליטות במחלקות המינהליות במחוזות השונים והן על פרקליטי ופרקליטות מחלקת הבג"צים, עת מוגשים ערעורים לבית המשפט העליון.

במהלך שנת 2021 עורר ייצוגה "החדש" של הותמ"ל בבתי המשפט לעניינים מינהליים, אתגרים חדשים בחלק מהמחוזות והצריך טיפול בתחום משפטי שלא התקיים קודם לכן ובהיקף עצום ביחס להיקפים שטופלו בפרקליטות המחוז בשנים שקדמו לכך.

כך ניתן לדאוג כי **במהלך שנת 2021 הוגשו 57 עתירות מנהליות נגד תכניות שונות שייצאו תחת ידי הותמ"ל**.

לפי סיכום הפעילות השנתית של הותמ"ל לשנת 2021, מבחינת תהליכי המוסדי, מאופיינות תכניות היוצאות תחת ידי הותמ"ל ("תמ"ל"), בהתייחסות לול ממשלתית להקצאת משאבים ופתרון חסמים, **באישור מהיר של מתחמי דיון מורכבים**; בהתקנת תכניות המכללות לכתחילה פתרון סטוטורי מלא ומפורט לכל הנדרש למימושן (תכניות מפורטות); ובסמכויות נרחבות לעריכת שינויים (אגב תהליך תכנון) מתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות (זולת תמ"א 35).

מבחינת תכליתן התכנונית, מאופיינות תמ"ל בהיותן מבוססות על סנדרון אינטרסים בין תושבים, יזמים והרשות המקומית, באמצעות התנתן לאחד "שולחן עגול", ביצירת היצע גדול ומגוון של יחידות דיון, ובראייה תכנונית מתכללת המשלבת את התמ"ל במרחב הגיאוגרפי הסובב.

בשנת 2018 תוקן חוק הותמ"ל, בין היתר בדרך של הרחבת סמכויות מוסד התכנון הארצי לדון גם בתוכניות המקודמות על מטיבת קובע מחובת בעלים ובמתחמי פינוי-בינוי. חוק הותמ"ל פקע אומנם בחדש יוני 2020, אולם חודש בשנית בחדש אוגוסט 2021.

תהליך תכנונה של תמ"ל דומה בעיקרו לתהליך תכנונה של תכנית מפורטת "רגילה" לפי חוק התכנון והבנייה, אף שחוק הותמ"ל מכיל הוראות ספציפיות בהיבטי תכנון קונקרטיים וקובע לוח זמנים מואץ לתהליכי התכנון הסטוטורי הכרוכים בהתקנת תמ"ל.

לפי סיכום הפעילות השנתית של הותמ"ל לשנת 2021, מאז תחילת פעילותה ועד לסוף שנת 2021, אושרו בותמ"ל כ- **283 אלף יחידות דיון ב- 94 תמ"ל מאושרות**.

נכון לסוף שנת 2021, מטפלת הותמ"ל ב- **60 תכניות הכוללות כ-141 אלף יחידות דיון** בשלבי טיפול שונים.

הפרקליטות האזרחית עמדה בנטל והביאה לדחייתן של מרבית העתירות שהוגשו נגד תכניות הותמ"ל בשנת 2021, כמו גם לדחייתן של מרבית העתירות שהוגשו נגד פועלם של מוסדות התכנון האחרים באותה שנה. חשוב לציין כי חלק מהלהיכים עדיין מתנהלים בבתי המשפט השונים.

◆ נותני שירותים פיננסיים ("צ'יינג'ים")

רקע

בשנת 2016 נכנס לתוקף חוק הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016). חוק זה הסדיר לראשונה את חוום הרישוי והפיקוח על שוק נותני השירותים הפיננסיים החוץ-מוסדיים והחוץ-בנקאיים בישראל (הידוע בכינוי 'נש"פ'ים).

נש"פ'ים הם מוסדות פיננסיים לכל דבר ועניין, המספקים מגוון רחב של שירותים פיננסיים לציבור כגון: הלואות חוץ בנקאיות, ניהול פיקדונות נספיים, ביצוע הוראות תשלום ועוד. היקף הפעילות בענף ובתחומים המשיקים לו הוערכו בדו"ח ליכנס⁹⁹ למעלה מ-150 מיליארד ש"ח בשנה. סכום זה מהווה מעל 10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל.

למרות היקף הפעילות וחשיבותו של הענף לפעילות הכלכלית במשק, עד לחקיקתו של חוק הפיקוח הענף לא היה מוסדר ומפוקח, ולמעשה המשטר החוקי בעבר קבע **חובת רישום** בסיסית בלבד אצל רשם נותני שירותי מטבע, אולם מתן שירותי מטבע ללא רישום לא היווה כלל עבירה פלילית.

לשם המחשת הגידול בהיקף התיקים, במהלך שנת 2021 במחוז חיפה (אזרחי) בלבד טופלו **28** עתירות נגד אישור תמ"ל, זאת לעומת שנת 2020 שבמהלכה הוגשו 2 עתירות בלבד נגד אישור תמ"ל ושנת 2019 שבמהלכה לא הוגשו במחוז חיפה עתירות נגד תמ"ל כלל.

יתכן שההסבר לכך עשוי לנבוע בחלק מהשוני המהותי שחל כאמור בדפוס עבודתה של הותמ"ל לנוכח התיקון לחוק הותמ"ל בשנת 2018, תיקון שבעקבותיו החלה הותמ"ל לקדם תכניות על מתחמי קרקע מדוברת בעלים.

הסבר משלים לגידול המשמעותי מאוד במהלך שנת 2021 בעיסוק בתחום זה בפרקליטות מחוז חיפה אורחי, לדוגמה, נוגע להתקנתן של תמ"ל על חטיבות קרקע מרובות בעלים פרטיים, בין היתר, ביישובי החברה הערבית, המהווים כידוע מרכיב משמעותי של מחוז חיפה. חטיבות קרקע מרובות בעלים **פרטיים** מעודדות מטבע הדברים קונפליקטים רבים יותר תוך תחרות אינטרסים עזה. תמ"ל אלה, שהחלל בקידומן בעקבות התיקון לחוק בשנת 2018, התגבשו סטטוטורית והושלמו בתהליך שהוביל לביקורת שיפוטית רק במהלך שנת 2021.

תהינה הסיבות לגידול הדמטי בהיקף הביקורת השיפוטית אשר תהינה, הגידול בטיפול בתיקים אלה בשנת 2021 הצריך התארגנות מהירה וגמישה מצד הפרקליטים העוסקים בתחום ידע זה, תוך לימודי המעמיק והמהיר של סוגיות תכנון ומשפט חדשות ומורכבות, ואגב הסטת משאביהם של פרקליטים שהופקדו על שטף העתירות החדשות לטיפול כמעט בלעדי בעתירות ותמ"ל. כל זאת במקביל לטיפול השוטף בתחום התכנון והבנייה. כפי שניתן ללמוד מהנתונים, מוסדות תכנון אחרים במדינה לא חדלו לתפקד וייצרו אף הם כמות הליכי תכנון והליכי רישוי נכבדה, שהובילה בהתאמה לכמות גדולה גם של הליכי ביקורת שיפוטית בהם טיפלה הפרקליטות.

99. בשנת 2015 הוצג ליועץ המשפטי המשלה דאז, יהודה ויינשטיין ולציבור, דו"ח הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע. צוות זה הקים בהתאם להחלטת הוועמה"ש (מרץ 2014), בנושא הידוק הרגולציה על נותני שירותי מטבע, בדאשת המחשנה ליועמה"ש (כלכלי-פיסקלי) אבי ליכנס (להלן: דו"ח ליכנס).

בהעדר אסדרה, נכנסו גודמים עבריינים רבים לענף אשר היווה פלטפורמה נוחה להעלמת מיסים והלבנת הון בהיקפים עצומים אדי.

בעקבות זאת, חוקק חוק הפיקוח אשר קבע לראשונה **חובת רישוי** לצורך עיסוק במתן שירותים פיננסיים. משמעות הדבר היא, כי ממועד כניסת החוק לתוקף, כל הנש"פים נדרשים לקבל רישיון מרשות שוק ההון, לדבות אלה שכבר פעלו עד אותה העת בשוק. נוכח החובה החדשה בקבלת רישיון, הוגשו למעלה מ- 2500 בקשות מסוגים שונים לדרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן: **הרשות**).¹⁰⁰

תהליך הרישוי והאסדרה:

הצורך ה"חדש" בקבלת רישיונות היווה הודמנות טובה לרשויות השונות לבחון מי הם השחקנים המבקשים לפעול בתחום, מהי מידת מעורבותם בהליכים פליליים ומי מהם קשור בארגוני פשיעה. מבלי לצלול לעמקם של תהליכי העבודה נציין, כי במסגרת הבחינה שנערכת על ידי הרשות למבקשי הרישיון, נבחנו בין היתר מהימנותם וישרם של מבקשי הרישיון, של בעלי מניות עיקריים בהם ושל נושאי משרה בהם. במסגרת בחינה זו, שמה הרשות דגש על קיומן של הרשות או מעורבותם של מבקשי הרישיון בהליכים פליליים.¹⁰¹

100. הרשות הוקמה ב-1 לנובמבר 2016 בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו - 2016, כאשר עד למועד זה פעלה כאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הינה רגולטור פיננסי עצמאי, המפקח על גופים פיננסיים חוץ בנקאיים, ובהם חברות ביטוח, קרנות פנסיה, גמל והשתלמות, וכן על מתן שירותים פיננסיים מוסדרים כגון נותני אשראי חוץ בנקאי, שירותי תשלום והעברת כספים, חברות פיננסי ונותני שירותים פיננסיים. במסגרת ויטואליים. כמו כן, במסגרת סמכויותיה, אחראית הרשות, על רישוי סוכני ביטוח ויועצי פנסיה, והיא מפקחת על פעילותם מול המבוטאים והמממנים.

101. לעניין זה ר' קביעותי של בית המשפט העליון בעניין עמ"ד 4599/21 **אימא סולטאן נ' משרד האוצר הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון** (נבו 20.02.2022).

תפקידיה ומעורבותה של הפרקליטות האזרחית:

רישוי הנש"פים הוא מהלך אסדרתי נרחב שגובש, בחקיקה מתקדמת שמכוחה הוקמה רשות חדשה הנדרשת לבקשות הרישיון ועריכת ביקורות. מטרת המהלך, כפי שהוגדרה על-ידי המחוקק, היא הדרת גודמים עברייניים מן השוק. כיוון שכך, יש לראות את הטיפול בבקשות הרישיון לנש"פים כחלק נוסף ממארג הכלים הנחוצים למלחמה בפשיעה המאורגנת והכלכלית:

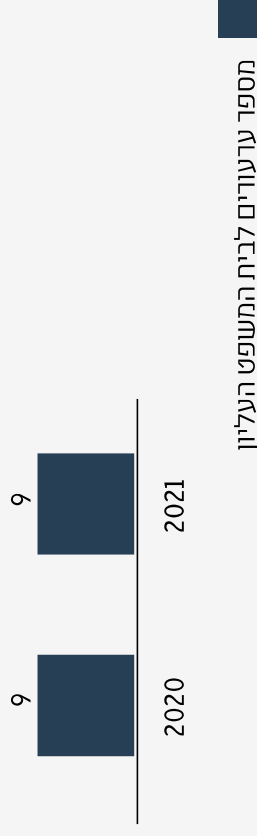
"חוק הפיקוח נחקק מלכתחילה בדיוק על מנת לעקור מן השורש תופעה קיימת, במסגרתה עושים עבריינים שימוש בעסקי מתן שירותים פיננסיים, לצורך הלבנת הון או ביצוע עבירות אחרות. מטרת החוק אינה רק למנוע מעבריינים חדשים, או ממי שקיים חשש ממשי שינצלו עסקים למתן שירותי מטבע לצדכים עברייניים, מלהיכנס אל התחום. החוק נועד גם לסנן החוצה מן התחום גודמים מסוג, זה שכבר עוסקים במתן שירותי מטבע".¹⁰²

לנוכח האתגרים הלוגיסטיים והמשפטיים שעמדו בפני גופי האכיפה השונים המעורבים במהלך, התגייסה החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה ללוות את המהלך מראשיתו, כחלק מתפיסת האכיפה המודרנית המחייבת שיתופי פעולה בין גופים ציבוריים שונים לצורך התמודדות עם תופעות פליליות (ראו הרחבה נוספת בנושא האכיפה המשולבת תחת הפרק העוסק בפשיעה בחברה הערבית).

מטבע הדברים הפרקליטות האזרחית אף מייצגת את עמדת המדינה ומגנה על החלטות הממונה על שוק ההון, הנתקפות בעתירות מנהליות או בערעורים מנהליים המוגשים לבית המשפט העליון על-ידי מבקשי רישיון שבקשתם נדחתה.

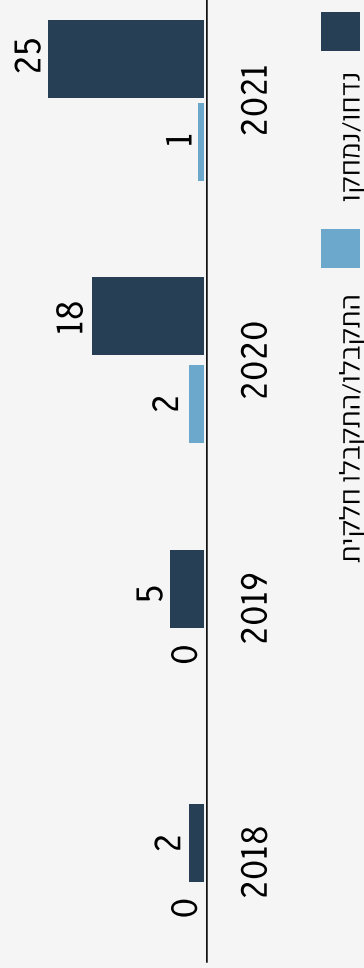
102. ר' עניין **סולטאן**, 7057/37.

התפלגות ערעורים לעליון:



ניתן לראות כי המהלך המשולב, המתוכנן והמוקפד של המדינה בתחום נשא פרי, ועמדתה העקרונית של המדינה בסוגיה התקבלה על ידי בתי המשפט שבפניהם הובאה הסוגיה כמעט בכל המקרים (כלומד כמעט כל העתידות נגד החלטות הדרשות שעמדתה יוצגה על ידי הפרקליטות - נדחו או נמחקו). זאת, תוך הידרשות פרטנית לבחינת הנתונים במקרה העומד לדיון.

התפלגות תוצאות העתידות בתחום:

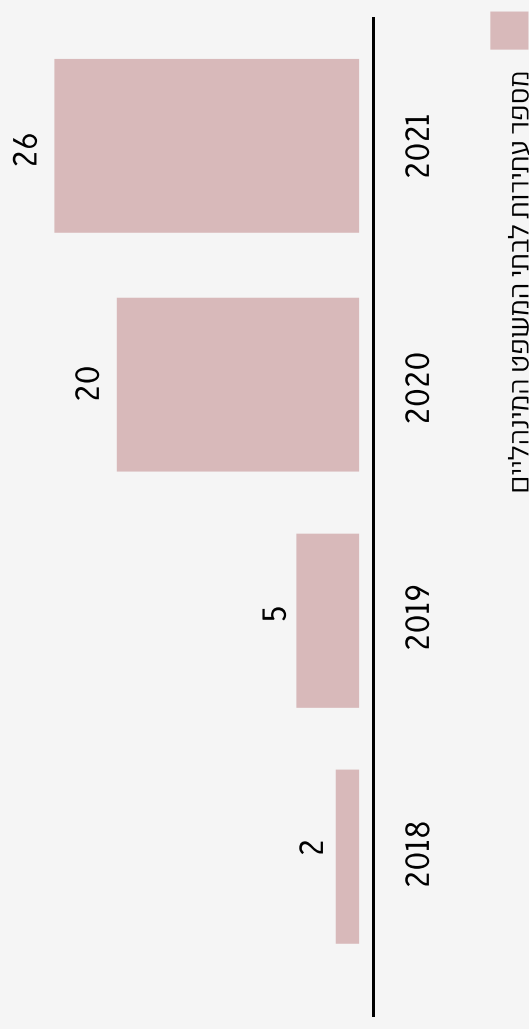


נתוני הטיפול בנש"פים בפרקליטות:

מאז תחילת הטיפול הדגולטורי, בין השנים 2018-2020, הוגשו **27 עתידות מנהליות** בנוגע לסגירות נש"פים, בהיקף מחזוריים מצטבר של כמה מיליארדי שקלים (מחזורי הנש"פים נעים בין 100 מיליון ש"ח למיליארד ש"ח).

כמו כן, בשנים אלו הוגשו **22 ערעורים מנהליים** (ערעורים על העתידות המנהליות) לבית המשפט העליון, במסגרתם הגנה הפרקליטות על החלטות הממונה. נתוני **שנת 2021** מבשרים על עליית מדרגה בתחום זה, עת הוגשו **26 עתידות** לבית המשפט המחוזי ו- **9 ערעורים** לבית המשפט העליון. כלומד, ניתן לראות כי בשנת 2021 לבדה, הוגש כמעט אותו מספר של עתידות כפי שהוגשו בין השנים 2018-2020.

התפלגות עתידות למחוזי לפי שנים:



- « תביעות אחריות יזומות
- « מאבק בהעלמות מס -
תכנוני מס בלתי לגיטימיים

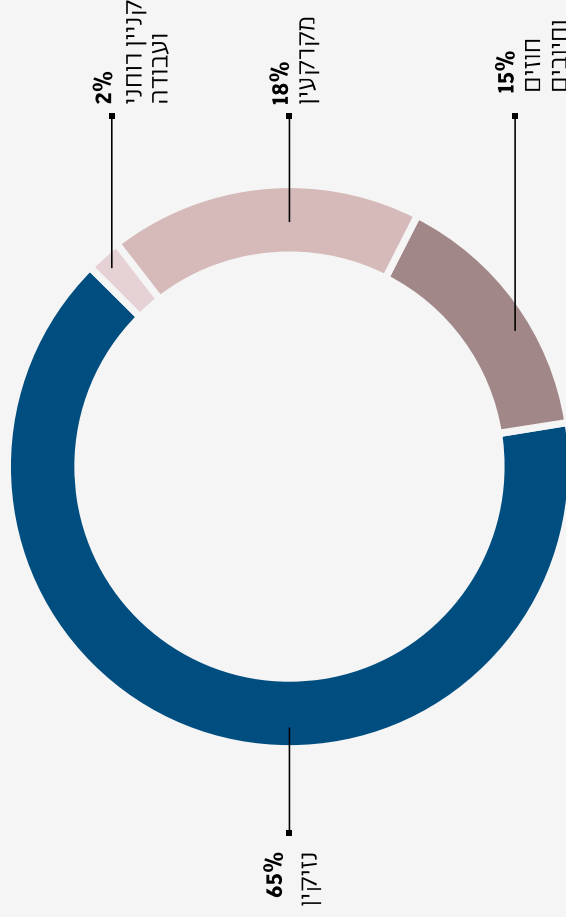
שמירה על
הקופה הציבורית
ועל נכסי המדינה
והציבור הרחב

02



מרבית (כ-65%) התביעות היוזמות מטעם המדינה עסקו בתחום הניזקין, וחלק נכבד מהן (כ-18%) נגע גם לתחום המקרקעין.

התפלגות התביעות היוזמות שהוגשו בשנת 2021 לפי תחומים:



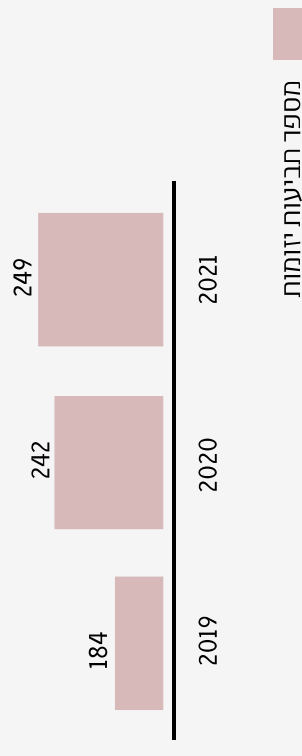
בהליכים שהסתיימו בשנת 2021, שעניינם תביעות יזומות שנוהלו בליויי היחידה לאכיפה אזרחית, נפסקו לטובת המדינה סך הכל כ-67.5 מיליון ש"ח.¹⁰³

103. הליכים אלה לא בהכרח החלו בשנת 2021. מאחר שתיק אזרחי ממוצע מתנהל בבית המשפט במשך כמה שנים, הסכומים שנפסקו לטובת המדינה בשנה מסוימת מחייחים גם להליכים שהוגשו בשנים קודמות.

◆ תביעות אזרחיות יזומות

במטרה לשמור על קופת המדינה ונכסי הציבור, להבטיח את אכיפת החוק, לסייע בהגשמת המדיניות הממשלתית, ולתת בידי המדינה אמצעי משלים לכלים פליליים, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות יזומות בהובלת יחידת המטה האמונה על כך - [היחידה לאכיפה אזרחית](#).

בדומה לשנה שעברה, בשנת 2021 הוגשו בשם המדינה **249** תביעות יזומות. **מדובר בכמות התביעות הגדולה ביותר שהוגשה על ידי מדינת ישראל** (עלייה קלה ביחס לשנת 2020, אז הוגשו 242 תביעות, ועלייה של כ-35% לעומת שנת 2019, אז הוגשו 184 תביעות).



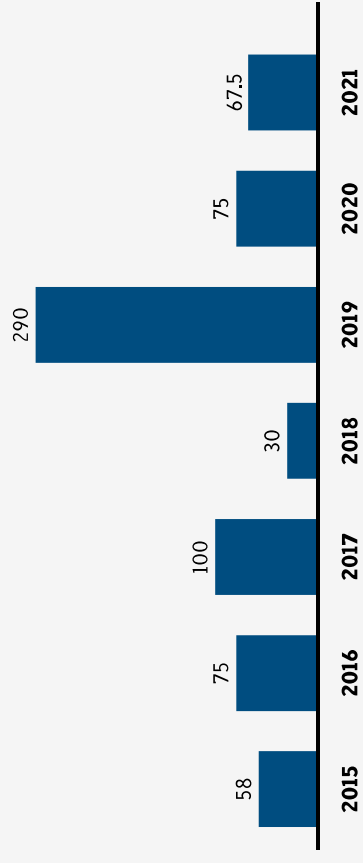
בשנת 2021 הוגשו תביעות בסכום כולל של 385 מיליון ש"ח. יש לשים לב, כי במוקד העיסוק בשנת 2021 עמדה תביעת ענק תקדימית - בהיקף של 2 מיליארד ש"ח - אשר הוגשה לבסוף עם חזילת שנת 2022, ועניינה השבת כספים שלא הועברו לאורך שנים לקופת המדינה מקרנות ההשתלמות של המורים. תביעה זו לא נכללה בנתוני שנה זו.

לידי המדינה (למשל, הפעלת חניון "טסים" לבאי שדה התעופה, צימרים, מוסכים ועוד), וחייב בתשלום דמי שימוש הכולל רווח יזמי (המבטא את ההתעשרות על חשבון הציבור). במקרה נוסף **חויב באופן אישי מנכ"ל עמותה שקיבלה כספי תמיכות מהמדינה**, נוכח ניהול העמותה אגב הפרת חובת האמונים כלפיה ותוך ביצוע עסקאות בשם העמותה לטובת ענייניו האישיים. בפסק דינו, עמד בית המשפט העליון על חשיבות מיצוי הדין עם מי שנטל מכספי הציבור לידיו, ובפרט ביחס לתאגיד מסוג עמותה, שהינה בעלת מאפיינים המקיימים אינטרס ציבורי מוגבר באכיפה. בנושא אחר, קיבל בית המשפט העליון את עמדת הפרקליטות בעניין **זכאות המדינה לקבל הוצאות פיתוח מבעלי קרקע פרטית** עבור פיתוח שביצעה ולא קבלה תשלום עבורו, אף בהיעדר מסגרת הסכמית.

נוסף על כך, במהלך השנה שחלפה התקבל פסק דין משמעותי ביותר בתחום **השמירה על חופי הים**. בית משפט השלום קיבל את תביעת המדינה לפינוי שעו מסעדות השוכנות על חוף ימה של העיד ראשון לציון, ללא הסכמה או אישור רשות מקרקעי ישראל - בעלת המקרקעין, תוך חסימת הגישה החופשית של הציבור לחוף והפקת רווחים על חשבון הקופה הציבורית. לאחזונה דחה בית המשפט המחוזי בלוד את הערעור שהוגש על פסק הדין.

בין התביעות הנוספות שהוגשו בשנת 2021 - תביעה שעניינה **בהפסקת מכירה פומבית של סריקות תלת ממדיות של אבני הכותל המערבי** והשבת הרווחים שהפיקו הנחבצים; תביעה להשבת עלויות שיקום כלבי ציד ששימשו **לציד בלתי חוקי של דורבנים**; תביעה להשבת קרקע שייעודה שונה שלא נדין מיעוד חקלאי למסחר ותעשייה; תביעה בשל הפרת הסכם להספקת ציוד מגן לשוטרים מפני נגיף הקורונה ועוד.

סכומים שנפסדו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית (במיליוני שקלים):



מה מסתתר מעבר למספרים?

מעבר לסכומים הנספיים שהושבו לקופה הציבורית, **שנת 2021 הייתה משמעותית מאוד בעיצוב הדין, במסגרת פסיקת בית המשפט העליון, בתחום האכיפה האזרחית**. במהלך השנה האחרונה, התקבלו מספר פסקי דין משמעותיים ותקדימיים, המגשימים את האינטרס הציבורי במגוון תחומים - וכך בכל הנוגע למימוש זכות המדינה והציבור כנפגעי עבירה בהליכים פליליים, וכך בעמידת המדינה על זכויותיה בנושא זכויות חוזיות וקנייניות ושמירה על נכסי הציבור.

כך למשל, בית המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה בעניין **השבת כספי שוחד שנטל עובד מדינה** שהודשע בעבירת שחיתות שלטונית - לקופת המדינה. בעניין זה נקבע כי הדין האזרחי מכיר בחלתי ההרתעתית כחלתי לגיטימית ואין כל מניעה לעשות שימוש במשפט אזרחי על מנת להגביר את ההרתעה מביצוע עבדות פליליות. בעניין אחר, בית המשפט העליון, בפסק דין תקדימי, הורה על **ביטול חוזה והשבת נחלות חקלאיות** בהן בוצעו שימושים מסחריים נרחבים ובלתי חוקיים

לראשונה – הליך חדשני העושה שימוש במתודולוגיית ניהול סיכונים כלל ממשלתי בתחום האכיפה האזרחית – בהובלת הפרקליטות

בשנים האחרונות, בעקבות מהלכים משותפים עם משרדי המשלה השונים, ננקטו הליכים משפטיים במסגרתם: הושבו לקופת המדינה מאות מיליוני שקלים, שולמו למדינה תמלוגים בסך יותר ממיליארד שקלים, הושבו למדינה קרקעות שנגלו ממנה, נאכפו חוזים של המדינה, נפגעה תשתית כלכלית של ארגוני פשיעה, הושב קניין רוחני של המדינה ונאכפה מדיניות משלתית בתחומים רבים נוספים. עם השנים התברר, כי קיים צורך בתהליך שיטתי בכל הנוגע לזיהוי יעדי הפעילות המשפטית ולהחלטה על מיקוד מאמצים, על מנת להביא לקפיצת מדוגה נוספת, תוך ניצול וניתוב האפקטיביות הדבה שבהליכים יזומים – למקומות בעלי הערך הרב ביותר לציבור, ליעדי המשלה ולאכיפת החוק. לשם כך, נעשה שימוש במתודולוגיית ניהול סיכונים כלל ממשלתי בהובלת הפרקליטות. מדובר בתהליך תכנון אסטרטגי, שיטתי, המבוסס על מתודולוגית ניהול סיכונים תאגידי אשר מתבונן בכלל התחומים והנושאים בהם עוסקת המשלה, מתוך מטרה למקד את משאביה ופעולותיה של פרקליטות המדינה, בחומי העשייה המשפטית האזרחית היוזמה.

במהלך שנת 2021 היחידה לאכיפה אזרחית הניחה בפני היועץ המשפטי לממשלה (דאז) והחשב הכללי במשרד האוצר **דו"ח ניהול סיכונים**, המציג לראשונה מתווה תקדימי למיקוד מאמצים בתחום האכיפה האזרחית באמצעות מודל ניהול סיכונים תאגידי (ERM - Enterprise Risk Management)

לקביאת תקציני הדו"ח בנושא ניהול סיכונים.

הפרויקט כולל מיפוי זיהוי תחומי פעילות בממשלה, בהם יש מקום לפעילות משפטית יזומה, ותעדוף שיטתי שלהם. במסגרת זו, כאמור, נעשה שימוש ראשוני וייחודי במתודולוגיה של ניהול סיכונים, תוך הסתכלות על כלל העשייה המשלתית מקצה אל קצה: כלל פעולות משרדי המשלה, כלל סמכויות הביצוע ודגלציה, כלל העבודות התקציבי וכל יעדי המדיניות כולה, מתוך מטרה למקד את פעולות הפרקליטות בתחום האכיפה האזרחית היוזמה ובכך להגביר את השמירה על שלטון החוק, הקופה הציבורית ונכסי המדינה. הדו"ח שהונח מתאר את התהליכים, הנתונים, התוצאות וההמלצות, בנוגע ל- "יזומות הסיכון" המתועדפות ומטרתן לספק "כלי תומך החלטה" למקבלי ההחלטות, ובראשם הנהלת החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה.

בין יזומות הסיכון שדורגו במקומות הראשונים מבחינת חומרת הסיכונים ועדיפות לפעולה בתחום האכיפה האזרחית (על פי המדד המרכיבי שנקבע בדו"ח):

- « מלחמה בפשיעה
(ור' בין היתר את יישום הדברים גם בנוגע לאכיפה בחברה הערבית)
- « שמירה וניהול קרקעות המדינה
- « שוק הדיוור

הדו"ח יאפשר טיפול שיטתי בסיכונים המשפטיים והמשמעותיים העומדים בפני המשלה, וצפוי להביא להגברת ניכרת באפקטיביות הליווי המשפטי של המשלה על ידי הפרקליטות, להגברת האכיפה, לחיזוק יכולת המשלה לשמור על נכסי הציבור, ובראש ובראשונה לשיפור משמעותי בשמירה על האינטרס הציבורי.

◆ **מאבק בהעלמות מס - תכנוני מס המביאים להפחתת מס בלתי-נאותה** מסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המרכזיות כגון ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה. בנטל המס אמורים לשאת באופן שוויוני כל תושבי המדינה - פרטים ותאגידים - וכך גם תושבי חוץ המפיקים הכנסות בשטח המדינה. **השמטת הכנסות והעלמת מסים פוגעות בשוויון ובקופה הציבורית והן מובילות להגדלת הנטל המוטל על הנישומים מצייתי החוק.**

מסיבה זו, נדרש מאבק נחוש בניסיון הבלתי פוסק להפחית באופן בלתי לגיטימי את החיוב במס, השוחק את בסיס המס. המדינה, באמצעות דשות המסים המיוצגת על-ידי הפרקליטים והפרקליטות במחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה ובמחלקות הפיסקאליות בפרקליטות המחוז, משקיעה מאמצים כבדים בהתמודדות עם נישומים שמבקשים לצמצם את בסיס המס ולשחוק אותן. לא אחת מתעורר צורך לנקוט אמצעי גבייה מיוחדים כדי להבטיח שהמס המגיע ייגבה בסופו-של-יום ושהציבור כולו לא יצטרף לשאת בנטל ההתחמקות ממס של נישום כזה או אחר.

שני המופעים המרכזיים של הפחתת מס אשר עמם מתמודדת המדינה, הם **חשבוניות מס פיקטיביות; והעלמות מס (tax evasion)**. אחת הדרכים העיקריות והמתוחכמות להעלמת מס היא "תכנוני מס" בלתי לגיטימיים. תכנוני מס אגרסיביים הננקטים בידי נישומים, בעיקר המתוחכמים שבהם, מביאים להפחתת מס בלתי-נאותה באופן שפוגע במידה משמעותית בקופה הציבורית, פגיעה הנעמדת בשווי של מאות מיליוני שקלים לקופה הציבורית.

תכנוני-מס בלתי לגיטימיים

הכוונה בתכנוני מס אגרסיביים, היא לניצול לרעה של הוראות חוקי המס וניסיון לחסות תחתן, בניגוד למטרתן, לשם הפחתת החבות במס. פעמים רבות הדבר כרוך

בנקיטת פעולות מלאכותיות, בעיצוב העסקה באופן אחד ממה שנועשה בפועל או בדרך שאינה הדרך הטבעית והמונבת, לא אחת באופן מאולץ ובדרך מתוחכמת, או בהצגתן של הטרזשיוות עובדתיות באופן שונה ממהותן האמיתית - וכל זאת מתוך מטרה להשיג את היעד המבוקש: הפחתת החבות במס. במקרים מסוימים תכנוני המס הללו אף עולים כדי עבירות פליליות שגם בהן מטפלת המחלקה הפיסקאלית. הדוגמות לכך הן רבות: רכישת חברה חסרת פעילות בעלת הפסדים צבורים, כדי להשתמש בהפסדיה לשם הימנעות מחשלוט מס; הצגת עסקה ככזו הכוללת שתיים או שלוש עסקאות נפרדות, מתוך מטרה להפחית את המס הנובע ממנה; הצגת עסקה כמתן שירות לתושב חוץ - שאינה חייבת במע"מ - בעוד שהשירות ניתן גם או רק לתושב ישראל.

התנהלות שכזו יוצרת קשיים מדובים. נידוע, מס צריך לשלם כחוק. בדרך זו הנטל מתחלק באופן שוויוני והוגן. הפחתת המס באופן בלתי נאות מפרה את האמנה החברתית לנשיאה שוויונית בנטל ופוגעת בקופת המדינה. בהבעת, היא מטילה נטל משמעותי על דשות המסים לגלות זאת - עניין שלעתים הוא אינו פשוט כלל ועיקר. דשות המסים והפרקליטות מתמודדות עם תופעה זו באופן יום-יומי במטרה לעקור את יתרון המס הבלתי-ראוי, כלומר לחייב את העסקה במס כפי שראוי היה להיות מוטל אילו הייתה נעשית בדרך המלך.

בשנת 2021 ניתנו פסקי-דין ב-14 תיקים אזרחיים שעניינם תכנוני מס אלה. סכום המס הצטבר הנובע מהם ואשר ביקשו הנישומים להפחית מקופת המדינה **עמד על למעלה מ-175 מיליון ש"ח**. עשרות נוספות של הליכים שטופלו הסתיימו שלא במסגרת פסק דין; ועשרות רבות של הליכים עודם מתנהלים. סכומי המס המצטברים הנובעים מהם מוערכים **במאות מיליוני ש"ח נוספים**.

בהתמודדות בחופעת הפחתת המס באמצעות תכנוני מס אגרסיביים בלתי לגיטימיים, מגינה המחלקה הפיסקאלית על הקופה הציבורית ומגשימה את עקרון השוויון בפני החוק.

- « **התייצבויות יועץ**
- « **התנגדויות להסדרי פשרה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות**
- « **חסינות עובדי מדינה**
- « **פעילות החטיבה האזרחית בהיבטים צרכניים**

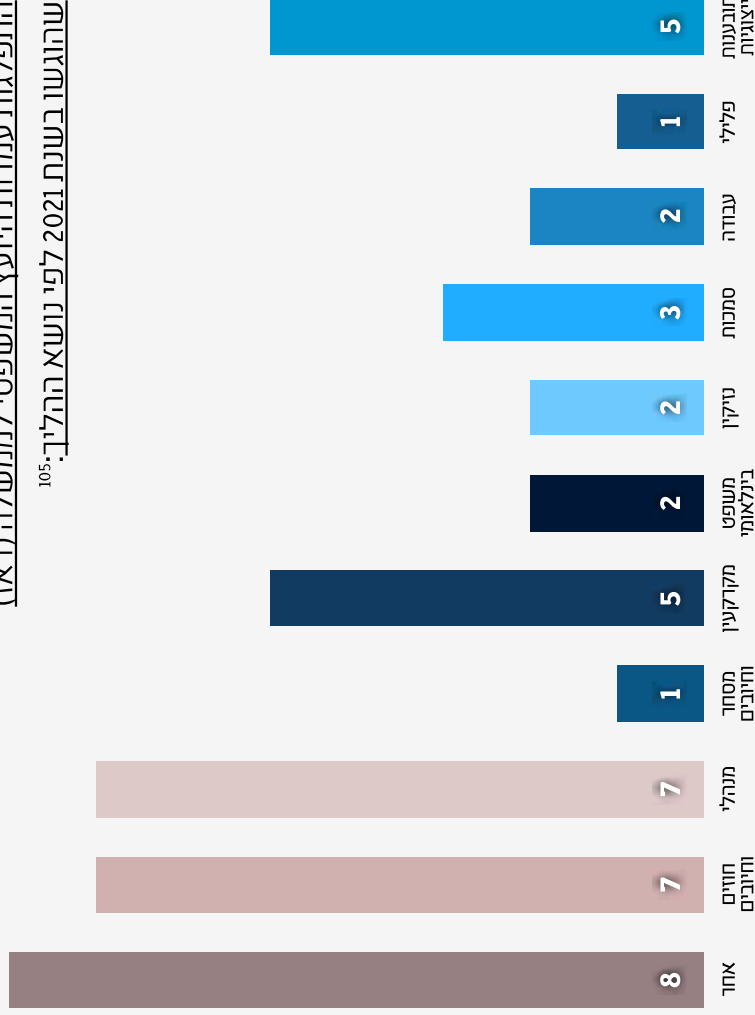
שמירה על זכויות אדם, שלטון החוק ואינטרס הציבור

03



התפלגות עמדות היועץ המשפטי לממשלה (דאז)

שהוגשו בשנת 2021 לפי נושא ההליך:¹⁰⁵



מתוך הבנה של חשיבות העמדות שמוגשות מטעמו בהליכים הללו, ועל מנת לקדם את ערך השקיפות, החליט היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לפדסמ לציבור.

[ראו קישור למאגר העמדות.](#)¹⁰⁶

התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי

ליועצת המשפטית לממשלה נחונה סמכות להתייצב ולהשמיע דבריה בהליכים שיפוטיים העלולים להשפיע על זכות של מדינת ישראל או על אינטרס ציבורי, כאשר המדינה אינה צד להליך.¹⁰⁴ ככלל, מדיניות היועצת המשפטית לממשלה היא לעשות שימוש בסמכות זו ולהתייצב להליכים שבהם קיים אינטרס ציבורי משמעותי, אשר עשויים להיות להם השלכות מעבר למקרה הספציפי הנדון. הגשת העמדה יכולה להיעשות מיוזמתה של היועצת המשפטית לממשלה או לבקשת בתי המשפט המעוניינים לקבל את עמדתה בטרם יפסקו בסוגיה חדשה או בעלת השלכות דוחב. בהליכים הללו מייצגת הפרקליטות האזרחית את היועצת המשפטית לממשלה לפני בתי המשפט ומובילה את תהליך גיבוש העמדה בשילוב עם משרדי הממשלה, מאסדדים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

בשנת 2021 התייצב היועץ המשפטי לממשלה (דאז), באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-44 הליכים במגוון נושאים וסוגיות חדשניות ובעלות חשיבות מבחינת הציבור. העמדות שהוגשו נועדו להבטיח, בין היתר, שמידה על זכויות אדם, הגנה על הציבור בסוגיות צרכניות ועוד.

104. סעיף 17(ג) לחוק סדרי הדין (התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].

105. להרחבה על התפלגות עמדות היועץ לפי חלוקה נושאית שונה - המשקפת את מספר העמדות שהתייחסו להקשרים צרכניים ביחס למספר העמדות בהקשרים נוספים - ר' בפרק נפרד בד"ח, אשר מתמקד בעמדות יועץ שבהן יש התייחסות להיבטים צרכניים.

106. מספור וסיווג של העמדות שונה בחלקן מזה המופיע במאגר העמדות והמצוי באחד האינטרנט של משרד המשפטים. זאת, בין היתר, מאחר שהנתונים המספיקים בדוח נוללים גם עמדות שלא פורסמו בשל איסור פורסום.

התובענה מוגשת על ידי "תובע מייצג" בשמה של כל הקבוצה. בהליך הייצוגי עלולה להתעורר "בעיית נציג", הנובעת מכך שהתובע המייצג נכא כוחו מייצגים קבוצת נפגעים שקוללה אינו נשמע במישרין בבית המשפט והם עלולים להעדיף את האינטרסים האישיים שלהם על פני האינטרסים של חברי הקבוצה. **חששיוזה בולט בעיקר במקרים שבהם מגיעים הצדדים להסדר פשרה** והתובע הייצוגי והנתבע שוב אינם מעומתים ביניהם ויש להם אינטרס משותף לסיום מהיר של ההליך, תוך הפקת רווח מהיר של שכר טרחה וגמול למייצגים. החשש הוא כי האינטרס האישי יבוא על חשבון מיצוי זכויות קבוצת הנפגעים, שאינה שותפה פעילה לעיצוב הסדר הפשרה. בדומה, בעיית הנציג קיימת גם במקרים שבהם התובע הייצוגי "מסתלק" (נסוג) מהתובענה הייצוגית שהגיש (או מבקשתו לאשר תובענה כייצוגית), ובמיוחד כאשר הסתלקותו "מתוגמלת" על ידי הצדדים המבקשים לתת לו תגמול כספי בגין סילוק ההליך הייצוגי וזניחתו. בשל בעיית הנציג, הטיל המחוקק על בתי המשפט חובת פיקוח מוגברת על הסדרי הפשרה וחייב את הצדדים לקבל את אישורם להסדרי פשרה והסדרי הסתלקות בתובענות ייצוגיות.¹⁰⁸

מטעם זה, **הדין גם מקנה זכות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש התנגדות** להסדרי פשרה ולבקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות. היא עושה כן באמצעות **החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה** המייצגת את עמדתה בבתי המשפט ברחבי הארץ. ראוי לציין, שחלק נכבד מההליכים הייצוגיים מסתיים בהסדרי פשרה או הסדרי הסתלקות.¹⁰⁹

108. להרחבה ראו: וע"א 3832/17 לוי נ' אלטינס בע"מ, ת"מ, נבו, 4.7.2017, 50 עיפים 12-14.
109. בדליקה שנתכנה, ביחס לפרק הומן שבין מאי 2020 ל-מרץ 2021 העלתה, שכ-12% מההליכים הייצוגיים הסתיימו בהסדרי פשרה וכ-61% מההליכים הסתיימו בבקשות הסתלקות. בחינת נתונים אלה היטייה בתנאים של אחת "תולעת המשפט", ראו גם במחקר ישן יותר (שנערך ביחס לשנים 2006-2012): "תובענות ייצוגיות בישראל - פוסטפיקיבה אמפירית", פורסם באתר הרשות השופטת, יוני 2014. המחקר נערך בשיתוף פעולה בין מחלקת המחקר של הרשות השופטת לבין פורסטר אלון קלמנט. ראו בעמודים 21-24 למחקר, שבחלקו המחקר כ-57.4% מההליכים הייצוגיים הסתיימו בהסתלקות וכ-15% מההליכים הסתיימו בהסדרי פשרה.

אחת מן עשרות העמדות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בשנת 2021,¹⁰⁷ נגעה לשאלת **חוקיות מכירתן של חותמות שנטען כי הן חותמות ממתנה אושוויץ** ששימשו לקעקוע, ליידיים פרטיות. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בחר להתיצב בהליך וטען שבשם האינטרס הציבורי, כי אין לראוי שחותרות אושוויץ ימכרו ליידיים פרטיות, לכל המדבה למחיר. הגם שבסופו של יום, לבקשת הפרקליטות, נשלחו החותרות לבדיקת "יד ושם", אשר העלתה כי לא מדובר בחותרות ששימשו לקעקוע יהודים, כי אם בחותרות לבקר, עמדת היועץ העקרונית שהוגשה ונשענה על המצג העובדתי הקודם, כפי שהציג המוכר, הביעה עמדה ערכית. לפי העמדה, סחר מעין זה פסול מבחינה מוסרית, לאומית וציבורית: מכירה פרטית של חפץ זה, מעבר לזילות שבמכירתו לכל המדבה במחיר, עלולה להביא לאובדן הוכחה חשובה להנצחת הזיכרון הלאומי ולאובדן של פיסת היסטוריה חשובה ביותר לעם היהודי.

♦ התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות

הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות והגשת התנגדויות בעניינם - כללי

בקשה לאישור תובענה ייצוגית היא הליך שבמסגרתו מבוקש להגיש תביעה בשם נפגעים רבים, כקבוצה, כשלעיתים לכל אחד מחברי הקבוצה נגדם נזק קל יחסית (ולכן לא משתלם להם לתבוע בנפרד עקב העלויות והטרחה הכרוכים בניהול תביעה פרטנית). ישנם מקרים שבהם תובענה ייצוגית עשויה להיות הכלי הדיני ההולם גם כשסכומי התביעה האישיים אינם פעוטים - למשל, כדי ליתר את הצורך בניהול הליכים פרטניים רבים לנוכח מספרם הגדול של הנתבעים או כדי למנוע פסיקות סותרות ולחסוך במשאבים שיפוטיים.

107. דוגמאות נוספות מוצגות בפרק נפרד בד"ח, אשר עוסק בעמדות יועץ שהוגשו בהליכים בהקשרים אחרים.

בעמדותיה תורת היועצת המשפטית לממשלה את תרומתה לאכיפה דאווה של הדין ולשמירה על האינטרס הציבורי באמצעות התובענות הייצוגיות והסדרי הפשרה המובאים בפניה.

התנגדויות היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות - בשנת 2021

במהלך שנת 2021 הועברו לבחינת הפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה 238 הסדרי פשרה שונים בתובענות ייצוגיות, מתוכם כ-51 הליכים הגישה הפרקליטות התנגדות בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), ב-133 הליכים נוספים הוגשו הערות להסדרי הפשרה על ידי הפרקליטות מטעם גורמי המקצוע ברשויות המדינה הרלבנטיות.

נוסף על כן, במהלך שנת 2021, הועברו לבחינה **17 בקשות הסתלקות** מתובענות ייצוגיות או מבקשות לאישור תובענה ייצוגית. באחת מהן הוגשה על ידי הפרקליטות התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, (דאז) **וב-6 הליכים אחרים** הוגשו על ידי הפרקליטות הערות מטעם גורמי המקצוע ברשויות המדינה הרלבנטיות.

נציג להלן דוגמאות לכמה מההסתייגויות המהותיות הטיפוסיות אליהן נדרש היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בשנת 2021 בהתנגדויותיו להסדרי פשרה, במטרה לשמור על האינטרסים של חברי הקבוצה ועל האינטרס הציבורי בכללותו. מובן שאין אפשרות בסקירה זו למצוא את כלל הסוגיות אליהן נדרש היועץ המשפטי לממשלה בהתנגדויותיו. עם זאת היא נותנת ביטוי לכמה מהסוגיות והעקרונות המרכזיים שבאו לידי ביטוי בעמדות אלה במהלך השנה החולפת.

בית המשפט העליון עמד לאחורונה על החשיבות הרבה והמשקל שיש לעמדות אלה שמגישה היועצת המשפטית לממשלה: "היועצ"ש נתפס כגורם שביכולתו לתרום תרומה ניכרת לאישור הסדר הפשרה ותמיכתו או התנגדותו להסדר מקבלת משנה חשיבות... מבטאת חוות דעת של גורם מקצועי שפיתח לאורך השנים מומחיות בתחום"¹¹⁰;

« **היועצת משמשת פה לחברי הקבוצה** שקולם אינו נשמע במישרין והיא מאידה בפני בית המשפט את האינטרסים של חברי הקבוצה הנוגעים לסוגיות העולות מההסדר;

« היועצת עומדת על **האינטרס הציבורי** בכללותו בעניין;

« היועצת מביאה בפני בית המשפט **מידע חשוב ורלבנטי** לדין בהסדר על בסיס התמונה העובדתית השלמה (מידע שנמסר בין היתר ממשרדי הממשלה הנוגעים לעניין ואינו מצוי בהכרח בפני בית המשפט);

« היועצת מציגה את עמדתה בסוגיות המשפטיות, תוך בחינה, האם הוראות סדרי הפשרה **אינן סותרות את הוראות הדין**.

בחינת הסדרי הפשרה נעשית על ידי פרקליטות המדינה, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים להליך, המביאים את המלצתם בפני היועצת המשפטית לממשלה.

מדובר **במגוון רחב** של הסדרי פשרה ובקשות, שעוסקים בתחומים כגון: ארכנות, בנקאות, דיני עבודה, בריאות, רשויות מקומיות, הגנת הסביבה, זכויות אנשים עם מוגבלות, שוויון ומניעת אפליה, דיני ביטוח, דיני התחרות ועוד.

110. ע"א 7122/19, היועץ המשפטי לממשלה נ' מתן, 11.4.2022, סעיף 47.

”כל הקודם זוכה”:

בהליכים אחרים שבהם כן הוצע פיצוי לחברי הקבוצה, התנגדויות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עסקו בבחינה **האם מדובר במתווה פיצוי ראוי** ההולם את עילת התביעה ואת סיכויי ההליך.

אחת הסוגיות העקרונית בהקשר זה הייתה **פיצוי בשיטת ”כל הקודם זוכה”**¹¹² על פי מתכונת פיצוי זו, נקבע סכום מקסימלי לפיצוי המשולם לחברי הקבוצה שמקדימים לפנות עד לחלוקת מלוא הסכום. חברי קבוצה שיפנו לאחר שהסכום המקסימלי שנקבע שולם, לא יזנו לקבל את הפיצוי גם אם פנו בחוץ מסגרת הזמנים שנקבעה בהסדר הפשרה. עמדתה העקרונית של היועצת המשפטית לממשלה היא, שמדובר **במתווה פיצוי פסול** ובשימוש שאינו ראוי בכלי התובענה הייצוגית. שלילת זכותם של חברי קבוצה לפיצוי (כל שכן תוך החלת מעשה בית דין נגדם), רק מהטעם שחברי קבוצה אחרים פנו לפניהם, מקפחת את זכויותיהם ואינה מתיישבת עם הוראות חוק תובענות ייצוגיות ותכליותיו. הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) אף הגישה ערעור לבית המשפט העליון בסוגיה זו, בעניין **ממן**.¹¹³ **פסק דינו של בית המשפט העליון בנדון קיבל את עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה** (דאז)¹¹⁴ וקבע שמדובר ב-”מנגנון פיצוי פסול”, ושיש טעם רב בעמדתו של היועצמ”ש שמנגנון פיצוי בדמות כל הקודם זוכה מעורר קשיים לא מבטלים וככלל אין מקום לעשות בו שימוש במסגרת הסדרי פשרה בהליכים ייצוגיים”.

112. עמדות בשנת 2021 שועסקו בסוגיה זו הוגשו, בין היתר, בהליכים הבאים: ת”צ (מרב) 8852-07-16 **אודין נ’ השיטה המעופף בע”מ**, נבו, 30.1.2022, ת”צ (מרב) 44639-04-19 **קסליס נ’ סכון של פעם**, ת”צ (מרב) 44295-09-19 בני נ’ פלאפון מקשורת, 1.5.2022, ועוד.

113. ת”צ 7122/19 **היועץ המשפטי לממשלה נ’ ממן**, נבו, 11.4.2022.

114. אמנם בחילק הקלונקוטי שונדון בעניין ממן הערטרף נדחה, אך זאת בעיקר מהטעם שלאחר הגשת הערטרף החברר שמנגנון כל הקודם זוכה, בחילק הקלונקוטי הפך לאאוטרי, שעוה שירק חולק קטן מחברי הקבוצה שם פנו בפועל לקבלת הפיצוי, כך שלא היה חבר קבוצה שפנה ולא קיבל פיצוי. אולם, בסוגיה העקרונית, עמדת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה.

”מעשה בית דין”:

אחת מהסוגיות החשובות בבחינת הסדרי פשרה היא סוגיית **מעשה בית דין**. כלומר הוראה שקיימת בהסדרי פשרה דבים אשר מונעת הגשת תביעות נוספות בעתיד באותו עניין. ההיגיון בהוראות אלה נעוץ ברצון של התובעים שלא להיות מוטרדים בתביעות נוספות באותו עניין, ובשאיפה לייחד את הצורך של מערכת בתי המשפט לעסוק בהליכים חוזרים העוסקים בסוגיה שכבר נדונה, ובכך לקדם ערכים של יעילות דיונית. עם זאת, **מאחר שמעשה בית דין ימנע מהקבוצה הנתבעת לשוב ולתבוע בעתיד, חשוב לעמוד על המשמר שזכויות חברי הקבוצה נשמרות והם מקבלים פיצוי ראוי בהסדר**. על כן, במקרים המתאימים, אם לא ניתן פיצוי ראוי לחברי הקבוצה, היועצת המשפטית לממשלה מתנגדת להסדרי פשרה שבהם נקבע מעשה בית דין.

דוגמה להתנגדות מסוג זה הוגשה **בעניין גבאי**¹¹⁵ נטען בבקשת האיטור, שהנתבעת הפרה את הוראות **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** בכך **שלא פדסה באחד האינטרנט שלה את הסדרי הנגישות בסניפיה**. בהמשך גובש הסדר פשרה במסגרתו לא ניתן פיצוי לחברי הקבוצה המיוצגת, וההסדר הסתפק בהתחייבות הנתבעת לפדסם מעתה את הסדרי הנגישות ולעשות מאמץ להעסיק אנשים עם מוגבלות. עוד הוסכם, שיחול מעשה בית דין שימנע תביעות נוספות באותו עניין. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) התנגד להסדר, באמצעות הפרקליטות, בנימוק שלא ראוי להקים מעשה בית דין כשלא ניתן לקבוצה פיצוי. עמדה זו התקבלה בפסק הדין שדחה את הבקשה לאיטור ההסדר, אימץ את ההתנגדות וקבע שההסדר אינו ראוי הוגן וסביר.

115. ת”צ (חל אביב) 6794-03-19 **גבאי נ’ אופיס 3000 בע”מ**, נבו, 3.5.2021, התנגדות דומה הוגשה גם בעניין ת”צ (חל אביב) 47224-07-17 **ברוך נ’ עידיית חל אביב**.

סוגיית שכר הטרחה:

נושא נוסף שבו עסקו התנגדויות מטעם היועץ המשפטי/ת המשפטי/ת לממשלה הוא סוגיית **שכר הטרחה**. להתוויה נכונה של שכר הטרחה נודעת חשיבות והשפעה על עיצוב מוסד החובענה הייצוגית, על עידוד הגשת תביעות ראויות המקדמות את האינטרס הציבורי, מצד אחד, ועל אי-מתן עידוד להגשת תביעות סרק, מצד שני.

נביא מספר דוגמאות לעמדות שעסקו בסוגיה זו בשנת 2021:

במספר הליכים התקבלו הערות להסדרי הפשרה, שבהן נטען כי שכר הטרחה עליו המליצו הצדדים היה גבוה מדי, באופן שאינו הולם את התועלת של הקבוצה מההסדר, ותוך הדגשת **החשיבות ביצירת זיקה ישירה בין היקף התועלת לקבוצה לבין גובה שכר הטרחה**, כדי לתמך את מיצוי זכויות הקבוצה בהליכים ייצוגיים. בעקבות הערות אלה, הפחיתו בתי המשפט את סכומי שכר הטרחה.¹⁹ התנגדויות שהוגשו בשנת 2021 עסקו גם בהיבטים חשובים נוספים של סוגיית שכר הטרחה. למשל, בעניין **דבוש**,²⁰ ההתנגדות עסקה בין היתר בשאלה **האם שכר הטרחה למייצגים ישולם לפני שהקבוצה קיבלה את הפיצוי המגיע לה, או רק לאחר כן ובכפוף לתשלום בפועל של הפיצוי לקבוצת הנפגעים**. בקשת האישור עסקה בטענה, שהנתבעת שווקה כלי דכב תוך הצגת נתוני צריכת דלק נמוכים הרחוקים מנתוני צריכת הדלק בפועל. גובש הסדר פשוטה שבו הוסכם על מתן פיצוי בדרך של הטבות שונות לחברי הקבוצה. עוד הוסכם על תשלום שכר טרחה בסכום משמעותי, שחלקו הגדול אמור היה להיות משולם באופן מיידי, תוך 14 יום ממועד אישור ההסדר.

19. ת"צ (תל אביב) 38462-02-17 **כלפיאודה נ' פישר**, נבו, 25.1.2022, ת"צ (תל אביב) 57594-01-19 **פדידה נ' 3M ישראל בע"מ**, נבו, 22.4.2021.
20. ת"צ (תל אביב) 14-06-2222 **לויטנר נ' הוט**, נבו, 22.4.2021.

120. ת"צ (תל אביב) 15-08-14148 **דבוש נ' מאיר חברה למכניניות ולמשאיות בע"מ**, נבו, 21.3.2021.

אופן העברת הפיצוי:

קיימים מקרים לא מעטים שבהם נטען בהסדרי פשרה כי בשל קושי באיתור ופיצוי פרטני של חברי הקבוצה, אין להעביר את הפיצוי או חלקו לכלל חברי הקבוצה, אלא לתתו כסעד לטובת הציבור.

עמדתה העקרונית של היועצת המשפטית לממשלה היא, **שפיצוי פרטני מגשים באופן מיטבי את תכליות החוק ועל כן זו דרך המלך**. זאת, כל עוד הדבר לא כרוך בעלויות בלתי סבירות (ביחס לסכומי הפיצויים).¹¹⁵

בעניין **גתגורן**,¹¹⁶ בקשת האישור עסקה בטענה שהנתבעים העניקו טיפול רפואי לבעיית הערמונית המוגדלת בשיטה ניסיונית, תוך הסתרת היות הטיפול ניסיוני וחדשני. הנתבעים הגישו תשובה שבה דחו את הטענות. בהמשך גובש הסדר פשרה, ולפיו הוסכם על תשלום פיצוי לחברי הקבוצה. ואולם, נקבע בהסדר שלא ייערך יידוע פרטני של חברי הקבוצה בזכותם לקבל פיצויים, אלא ההסדר יפורסם במדעות בעיתונות בלבד, וככל שתישאיר יתרת כספים שלא תמומש על ידי חברי הקבוצה, היא תועבר לקרן שהוקמה מכת חוק תובענות ייצוגיות. הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) הגישה התנגדות להסדר וטענה שיש ליידיע פרטנית את חברי הקבוצה על זכותם לפיצויים ואין הצדקה להעביר את הפיצויים לקרן טרם שנעשתה ההשתדלות הנדרשת לפיצוי פרטני של חברי הקבוצה עצמם. בית המשפט המחוזי דחה את עיקרה של ההתנגדות והפרקליטות הגישה בשם היועצת עדעוד לבית המשפט העליון,¹¹⁷ תוך הדגשת **חשיבותה של סוגיית היידוע והפיצוי הפרטניים על עצם היכולת לממש את תכליות החוק**. נכון למועד כתיבת שורות אלה, העדעוד ממתין להכרעת בית המשפט העליון.¹¹⁸

115. ראו סעיף 120 לחוק.
116. ת"צ (תל אביב) 17-02-20542 **בנימין נ' גתגורן רפואה בע"מ**, נבו, 12.3.2022.
117. ע"א 3308/22 **היועצת המשפטית לממשלה נ' בנימין**.
118. לעת הווה, התקבלה על ידי בהיל'ש העליון בקשת היועצת המשפטית לממשלה לעכב את ביצוע פסק דינו של בהיל'ש המחוזי.

הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), טענה בהתנגדות כי ראוי שלפחות מחצית משכר הטרחה והגמול תשולם רק לאחר מימוש ההטבות על ידי חברי הקבוצה, וזאת כדי לתמוך את המייציגים לפקח על מימוש ההסדר, למצותו לטובת חברי הקבוצה וכדי ליצור זיקה בין מימוש האינטרסים של הקבוצה, לבין שכר המייציגים. עמדה זו התקבלה בפסק הדין.¹²¹

◆ חסינות עובדי מדינה כתביעות ניקיון

השירות הציבורי הוא הזרוע הביצועית של הממשלה. עובדי המדינה,¹²² העובדים במשרדי הממשלה השונים, פועלים על מנת לאפשר לממשלה ושריה למלא את תפקידם ולקדם את מדיניותם לשירות הציבור. אחריותו של עובד המדינה היא למלא את תפקידו ושליחותו בשם המדינה ולהבטיח באופן פעולתו את אמון הציבור במדינה ובמוסדותיה שהוא הבסיס לקיומה של חברה במדינה דמוקרטית. תפקודו התקין של המנהל הציבורי ויכולתה של המדינה להוציא לפועל מדיניות, תלויים רבות ביכולתו של עובד המדינה לפעול במסגרת תפקידו השלטוני ללא מודא חביעות אישית.

על פי פקודת הניקיון,¹²³ בהתקיים תנאים מסוימים, מוקנית חסינות דינית לעובדי מדינה הנתבעים באופן אישי בגין פעולות שביצעו במסגרת תפקידם השלטוני.

121. גם בהליכים נוספים שבהם הוצגה עמדה דומה בהתנגדות שהוגשו בשנת 2021, החקבלה העמדה על ידי בתי המשפט. במקרים רבים, ראו למשל: ת"צ (מרב) 1447-05-18, יוסף נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, נבו, 5.4.2022, סעיף 24, ת"צ (חל אביב) 15-06-15/7789-06-20, נבו, 24.5.2021, ת"צ (יהושע לוי) 12-11-56644-01, דוסט נ' אי-איטוראקטיב מערכות פרסום בע"מ, נבו, 3.5.2021, ת"צ (חופיה) 20-03-12573-03, לוקר נ' לפטנאוזה, נבו, 12.10.2021, ת"צ (חל אביב) 16-12-16/1356-12-16, לביט נ' סי סמדר אליאסף בע"מ, נבו, 18.7.2021.

122. החסינות חלה גם על עובדי ושריה מקומיות והאזרחיים סטוטוריים המפורטים בחוספת הפקודת הניקיון. הכוונה בפירוש היא לעובדי מדינה בלבד ולא לכלל עובדי הציבור. לנבירה קיימים כללים מעט שונים.

123. סעיף 1א(א) לפקודת הניקיון [נוסח חדש].

מטרת החסינות היא להגן על שיקול הדעת של עובד המדינה ולמנוע את האפשרות לעשות שימוש בתביעות ניקיון כדי להרתיע את עובד המדינה מביצוע פעולה או לבוא עמו חשבון על פעולה שעשה, באופן שעלול להשפיע על שיקול דעתו ועל ביצוע תפקידו השלטוני.

חסינות זו הוגדרה בחוק בשנת 2005, במסגרת תיקון 10 לפקודת הניקיון, לאחר דינים ממושכים בוועדת החוקה. הנוסח שנחקק מעניק חסינות לעובד מדינה הממלא תפקיד ציבורי על פי חיקוק, על מעשה שעשה חוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד מדינה, ובלבד שהמעשה לא נעשה ביוזמתו מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרמתו. החשש היה מלהעניק חסינות רחבת היקף שתחול גם על עובד מדינה מתעמר או שווה נפש לסבל ונזקו של האזרח, ולפיכך, הוגבלה החסינות שניתנה לעובדי מדינה רק למעשים שלטוניים שבוצעו לכל היותר מתוך רשלנות.

במקביל לעיסוקה הענף של החטיבה האזרחית בתחום הניקיון כמייצגת המדינה כנתבעת בתביעות לפיצוי בגין נזק שנגרם כתוצאה מפעולה של המדינה או מי משלוחיה, מטפלת החטיבה האזרחית, באמצעות מחוזותיה השונים, בבקשות להכרה בחסינות של עובדי מדינה שנתבעים אישית בגין נזקים שנגרמו במסגרת עבודתם כעובדי מדינה.

נוהל הטיפול בתביעות אישיות נגד עובדי ציבור (ועובדי מדינה פרט), בבקשות החסינות מטעמם והעקרונות המנחים - מודוכים ומפורטים בהנחיית פרקליט מדינה 16.5.

לאחר הליך בחינה מדוקדק של הנסיבות, אם נמצא כי המעשים בגינם נתבע העובד נעשו במסגרת תפקידו השלטוני והוא לא פעל ביוזמתו מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרמתו, מגישה המדינה "הודעת הכרה בחסינות", חתומה בידי פרקליט המחוז הרלוונטי, מכח הסמכות שהוצאלה לו ע"י היועץ המשפטי

נוסף על כך, הוא עדיין חשוף לפיצוי או שיפוי לטובת המדינה בגין נזקים שנגרמו לה, אם ייקבע בסופו של יום כי פעל בסטייה חמורה מנורמת התנהגות ראויה לעובד ציבור.

יתרה מזאת, אם פעל בסטייה חמורה מנורמת התנהגות ראויה לעובד ציבור, על פי הנחית פרקליט המדינה 16.5 (אחריות שילוחית של המדינה וחסינות עובדי ציבור בניזיקין), ניתן להעמיד את העובד לדין פלילי או משמעתית.

העקרונות המנחים והליך הבחינה:

נוהל הטיפול והעקרונות המנחים מוכוונים בהנחיית פרקליט המדינה 16.5. ההלכה המנחה בסוגיה זו נקבעה על ידי בית המשפט העליון בפסק דין בעניין פלקס²⁴. בהתאם, הפרקליט הממונה מפרקליטות המחוז הרלבנטית למקום התביעה, מקבל את בקשת החסינות ומכתב המלצה מהלשכה המשפטית של המשרד או היחידה הממשלתית לה היה שייך העובד הנתבע בעת ביצוע המעשים הנטענים, בצירוף כל התייעוד הרלוונטי. הפרקליט בוחן את נסיבות המקרה ובהתאם מגבש המלצה כחובה מנומקת בשאלת ההכרה בחסינות. ההמלצה של הפרקליט עוברת לפרקליט המחוז, שבמקרים המתאימים, ובהתאם לצורך, אף נפגש עם העובד הנתבע כדי להתרשם באופן בלתי אמצעי מהליך רוחו בעת ביצוע הפעולות הנטענות. בסופו של דבר, מתגבשת החלטה האם להכיר בחסינות, וככל שכן, מוגשת הודעה על ההכרה בחסינות לבית המשפט, מלווה בתצהיר בחתימת פרקליט המחוז.

כאשר הגורם המוסמך מתרשם כי נסיבות המקרה אינן בודרות מספיק כדי להקים את החסינות, או שיתכן שפעולותיו של העובד נעשו בשוויון נפש לגבי הנזק שעלול להיגרם, נשלחת לעובד הודעה מנומקת הדוחה את בקשת החסינות. במקרה זה, יש לעובד זכות להגיש בקשה לבית המשפט שיקבע כי התקיימו תנאי החסינות.

לממשלה. במסגרת ההודעה מודיעה המדינה שהעובד חסין מתביעה אישית, והמדינה, כמי ששלחה אותו לבצע את תפקידו, נכנסת בנעליו של העובד. התובע לא ייפגע מכך – הוא ימשיך לנהל את הליך הניזיקין מול המדינה כנפגעת במקומו של העובד. במקרה הצורך, המדינה היא זו שתפצה אותו בגין הנזק שנגרם לו כתוצאה מפעילותו של העובד שפעל מטעמה. יצוין שלעתים, אך לא תמיד, התביעה מוגשת מלכתחילה גם נגד המדינה.

ההצדקה לקיומה של החסינות:

החסינות נועדה להגן על שיקול הדעת של עובד המדינה מפני שימוש בתביעות ניזיקין על ידי אזרחים כדי להרתיע את עובדי המדינה מפעולה, באופן שעלול להשפיע על שיקול דעתם וכדי להסיד את החשש שמא איומים בתביעות אישיות המרחפים מעל ראשיהם של עובדי מדינה, יצדו "אפקט מצנן" שיפגע בעבודתם, ובכך תפגע יכולת המדינה לתפקד כישות ריבונית האוכפת את חוקיה ומוציאה לפועל את מדיניותה.

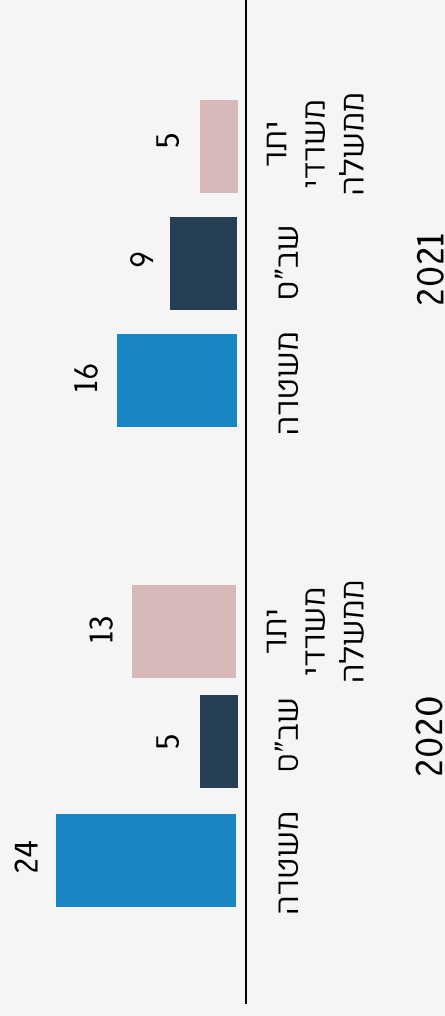
המדינה פועלת באמצעות עובדיה המשמשים שלוחים שלה, ועל כן ראוי שהיא, כשולחת, תיקח אחריות למעשיהם של שלוחיה. באמצעות החסינות הדינית ניתן להוציא את העובד מן ההליך הניזיקי, ותחנין להכניס את המדינה הנושאת באחריות שילוחית למעשיו. ממילא המדינה היא גם בעלת המשאבים הנספיים והיכולת לשאת בנזק שנגרם, כך שלא רק שהתובע לא נפגע כתוצאה מההליך, אלא אף מבטיח את זכותו להיפרע, ככל שייפסקו עבורו פיצויים בסוף ההליך המשפטי. עם זאת, לפי פקודת הניזיקין, אין משמעות החסינות הסרת האחריות מהעובד כליל.

כאמור, על פי פקודת הניזיקין, אם יוחלט שמעשיו של העובד חרגו מרשלנות גרידא, ונעשו בזדון או אפילו באדישות, הוא לא יזכה לחסינות, גם אם פעל במסגרת תפקידו השלטוני.

²⁴ דע"א 775/11 אברהם פלקס נ' מדינת ישראל – משטרת ישראל, 11.8.2014 (עניין "פלקס").

בחינת הנתונים משנת 2020-2021 מעלה כירוב מכריע מבקשות החסינות (54 בקשות המהוות 75% מכלל הבקשות) מתקבלות במסגרת תביעות נגד רשויות האכיפה והחקירה של המדינה - להן העניק המחוקק סמכויות מרחיקות לכת לפעולה נגד האזרח, מטעם הריבון.

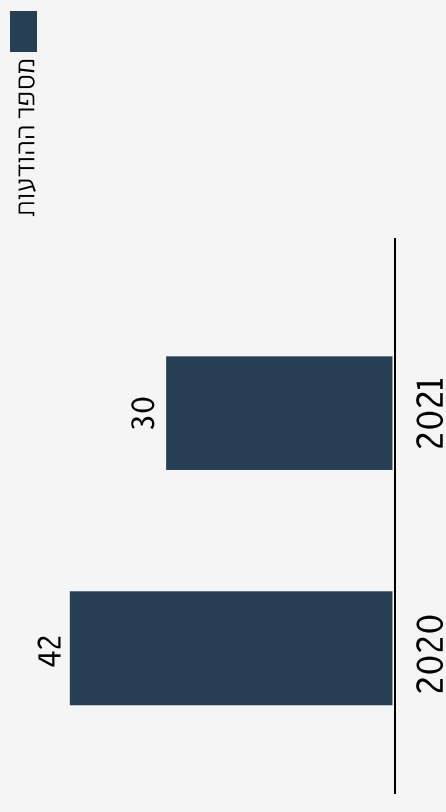
התפלגות הבקשות לפי רשות ממשלתית:



למעלה ממחצית מהבקשות שהוגשו בשנתיים האחרונות (40 בקשות), מוגשות על ידי שוטרים שנתבעו אישית, בגין ביצוע של פעולות שלטוניות מובהקות: הפעלת כוח והגבלת חירות - סמכויות הנתונות בלעדית בידי המדינה הריבונית. כמובן שבמסגרת דמוקרטית, השימוש בהן יעשה במשורה, במידתיות, ותוך היצמדות להוראות החוק ולנהלים.

להבדיל מתביעות אישיות בנושאים אחרים שבהם הפעיל עובד מדינה את סמכותו השלטונית, יתכן שבמקרים בהם טוען התובע להפרת זכויות אדם בסיסיות, כגון חירות והימנעות מהפעלת אלימות, הוא יטה יותר לתבוע אישית את עובד המדינה המעורב.

נתוני הטיפול בבקשות להכרה בחסינות:
 במהלך שנת 2021 הוצאו בכלל המחוזות 30 הודעות הכרה בחסינות לנתבעים אישיים, במסגרת 24 תביעות ניקיון. לשם ההשוואה, במהלך שנת 2020 הוגשו 42 הודעות הכרה בחסינות, במסגרת 32 תביעות ניקיון (בסה"כ בשנתיים החולפות, הוגשו 72 הודעות הכרה בחסינות ב-56 תביעות).¹²⁵



חשוב להדגיש כי מספרים אלה אינם משקפים את כל התביעות האישיות המוגשות כנגד עובדי מדינה בגין תפקידם השלטוני, בין היתר מאחר שפעמים רבות מסכים התובע למחוק את העובד מהתביעה לאחר שהוא מבין כי המדינה מתחייבת להיכנס בנעלי העובד, על כל המשתמע מכך. בנוסף לכך, קיימים מקרים מסוימים בהם לא הוגשה הודעת הכרה בחסינות ממגוון טעמים, הגם שייחשן שעניינית ניתן היה להגיש הודעה כזו, וההליך ממשיך להתנהל נגד עובד המדינה תוך הסכמה בינו לבין המדינה שהמדינה תישא בחיוב נכל שיוטל.¹²⁵

125. חשוב להדגיש כי מטבע הדברים, היקף הודעות החסינות חלוי בהיקף ההליכים שנפתחו בכל שנה נגד עובדי מדינה באופן אישי.

דוגמאות לבקשות חסינות שטופלו בפרקליטות בשנים האחרונות:

נדחתה השגתו של תובע על חסינות שהוענקה לפרקליט פלילי ושני חוקרי מס ערך מוסף, נגדם הגיש תביעת נזיקין על סך 10 מיליון ש"ח, בטענה להסתרת עובדות במהלך חקירתו הפלילית, מחיקת הודעות והשמדתן. בית המשפט קיבל את תשובת המדינה להשגה, בה נטען שהליך מתן החסינות ניתן לאחר שפרקליטת המחוז עיינה בכל המסמכים הרלוונטיים ואף נפגשה אישית עם הנתבעים. התקבלה עמדת המדינה, ולפיה הנתבעים פעלו בתום לב, אף אם נפלה שגגה בפעולותיהם. התובע נמנע להזמן להמשיך לברר את טענותיו מול המדינה כנחבעת במקום העובד.

בתביעה אישית נגד שוטר בטענה שהטיח את אגרופו בפניו של מפגין, נדחתה בקשת החסינות ככד על ידי הלשכה המשפטית של המשטרה, מאחר שבמסגרת הבידוד העובדתי שנכלל צפייה בסרטון שצורף לכתב התביעה, נראה בבירור שהמפגין הוכה בחוזקה בפניו, מבלי שהתקיף קודם לכן את השוטר.

בכל מקרה, ובייחוד במקרים בהם נטען כי הכח השלטוני הופעל בדרך של מלחמת גופו וחידושו של אורח, נערכת בחינה מקיפה של הטענות והנסיבות, כדי לבדוק האם הפעלת הכח הייתה בסמכות, על פי חוק, נדרשת ומידתית.

הודעת הכרה בחסינות תינתן רק אם הפרקליט הבכיר, המטפל בבקשת החסינות, יתרשם מכך שהעובד פעל מתוקף סמכותו השלטונית, ושהסמכות, אף אם הופעלה ברשלנות, לא הייתה כרוכה בהפעלת זדון או שוויון נפש לגבי גרימת הנזק לתובע.

השגה על ההכרה בחסינות בבית המשפט:

מתוך 72 הודעות ההכרה בחסינות שהוגשו בשנת 2020-2021, ב-12 מהן הוגשו **השגות** (כ-17%). יש להניח שההסבר לאחוז הנמוך של השגות נעוץ בכך שהמדינה נכנסת לנעלי הנתבע, באופן שמניח את דעתם של מרבית התובעים שיוודעים שיש מי שיישאו בפצויו ככל שייפפיקו.

ההשגה על החסינות, תבחן על פי כללי המשפט המנהלי, לפיו בית המשפט יחערב בשיקול הדעת של הרשות המנהלית רק במקרים שבהם יסבור כי החלטתה חודגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.¹²⁶

בעשור האחרון, מאז התקבעה הלכת פלקסר שתודגמה להליך בחינה מפורט של בקשת ההכרה בחסינות עובד מדינה, נדחו כלל השגות שהוגשו על הודעת החסינות, למעט בחיק אחד שבו הוצאו הודעות הכרה למספר נתבעים אישיים וההשגה נגד אחד מהם התקבלה. על פי רוב, במקרים שבהם ההשגה נדחתה, בית המשפט יחייב את התובע בהוצאות משפט, ובכך יביע את מודת רוחו מהתעקשות התובע על המשך ניהול תביעת נזיקין אישית נגד העובד.

126. עניין פלקסר, בפסקה 27.

בסוגיות צרכניות - הן בדרך של הגשת עמדות מטעמם לבתי המשפט (בפרק המשנה הרביעי) והן במסגרת ייצוגם בהליכי ערעור על עיצומים כספיים שהוטלו על מפרי חוק (בפרק המשנה החמישי והאחרון).

התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים בהקשרים צרכניים:

ענף הגנת הצרכן, כמו ענפי משפט אחרים, מושפע מהתפתחויות טכנולוגיות, כלכליות וחברתיות, ומעורר מעת לעת שאלות חדשות הנדונות גם בבתי המשפט. על רקע זה, ולנוכח החשיבות בהגנה על אינטרסים צרכניים, היועצת המשפטית לממשלה מתייצבת להליכים משפטיים שבהם מתעוררות סוגיות צרכניות חדשניות או בעלות חשיבות ציבורית בהקשרים אלה. בין יתר תפקידיה השונים, מייצגת החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה את עמדת היועצת המשפטית לממשלה בהתייצבויות אלה.

בשנת 2021 התייצב היועץ המשפטי לממשלה (דאז), באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-14 הליכים משפטיים בהקשרים צרכניים (מתוך סה"כ 44 התייצבויות בשנת 2021 בכלל הנושאים).¹³⁰ העמדות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהליכים אלה היוו חלק משמעותי (32%) מתוך כלל עמדות היועץ שהוגשו לבתי המשפט בשנת 2021. מדובר בעלייה בחלק היחסי של עמדות מטעם היועץ בהקשרים צרכניים בהשוואה לשנת 2020 (בשנת 2020 חלקן של עמדות היועץ בתחומים אלה מכלל עמדות היועץ שהוגשו היה 19%).

130. לחברה בנושא התייצבויות יועץ בכלל הנושאים בשנת 2021, ר' הפורק הכללי בעניין התייצבויות יועץ בשנת 2021.

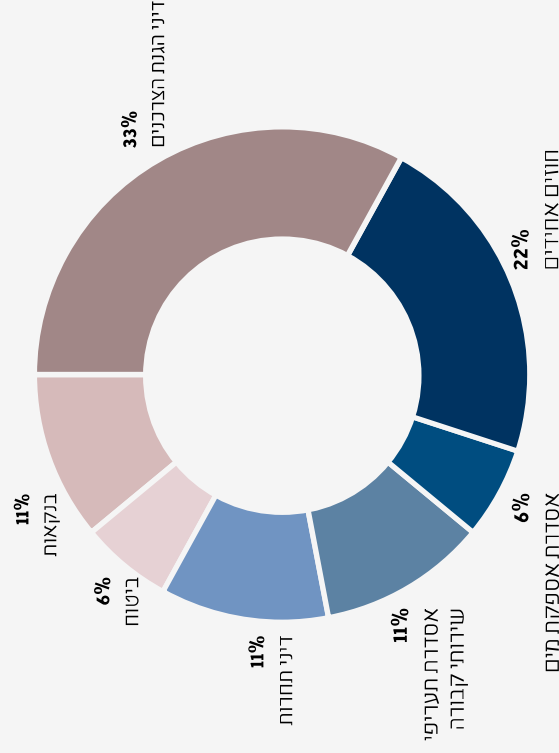
◆ **פעילות החטיבה האזרחית בפרקליטות בתחום הגנת הצרכן**

המשפט הישראלי מקנה לציבור הצרכנים הגנה מוגברת מפני עוסקים בעלי מעמד כלכלי עדיף. הגנה זו נועדה לצמצם את פערי הכוחות שבין העוסק לצרכן ולחזק את האוטונומיה האישית של הצרכן, ובכלל זה, את יכולתו לבחור באופן מושכל במוצר או בשירות הדרוש לו.¹²⁷ הגנת הצרכן משמשת גם לקידום אינטרסים ציבוריים החורגים מסיוע לצרכן האינדיווידואלי, כמו הבטחת תחרות הוגנת בין עוסקים, הגנה על הזכות לרווחה, עקרונות הדיבורות הצרכנית (שלפיו ראוי שצרכנים יכתיבו את הביקוש למוצרים) וחיזוק אמון הציבור בכלכלה המקומית.¹²⁸ עקרונות אלה מקבלים משנה חוקף בימינו, שבהם התקשרויות רבות מתבצעות מול תאגדי ענק זרים, שביניהם לבין אוכלוסיית הצרכנים קיימים פערי כוחות גדולים מאוד.¹²⁹ החטיבה האזרחית בפרקליטות לוקחת חלק ביישום ובפיתוח העקרונות הצרכניים, וזאת במסגרת ייצוג היועצת המשפטית לממשלה ורשויות ציבוריות בהליכים משפטיים בתחום הגנת הצרכן. לנוכח חשיבותו הציבורית של תחום זה, תחואר פעילות החטיבה האזרחית בהקשרים צרכניים, בחלוקה לחמישה פרקי-משנה. **פרק המשנה הראשון** יעסוק בייצוג עמדות היועצת המשפטית לממשלה בהליכים בהקשרים צרכניים באופן כללי (להלן: עמדות יועץ/ עמדות יועצת). **פרק המשנה השני** ישים דגש על עמדות יועץ בנושא שחשיבותו כאמור הולכת וגדלה בשנים האחרונות - התקשרויות בין צרכנים לבין תאגידים גלובליים.

פרק המשנה השלישי יעמיק בהתנגדויות להסדרי פשרה בתביעות ייצוגיות בעניינים צרכניים, המהוות אף הן חלק משמעותי מהפעילות בתחום הגנת הצרכן. לבסוף, **פרקי המשנה הרביעי והחמישי** יסובו על ייצוג המאסדרים (רגולטורים)

127. ד"ר א"ר 5738/14 צמח נ' אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ, פס' 31 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (ברדימ) ס' ג'ובראן (12.9.2017); ראו גם: ד"ר א"ר 5712/01 ברזני נ' בזק, חברה ישראלית למתקשרות בע"מ, פ"ד (6) 432, 445 (2003) (דעת מיעוט).
128. ע"א 10085/08 תנובה - מרכז שיתופי נ' עובדי המנהל תופיק ראבי ז"ל, פס' 72 לפסק דינה של השופטת א' חיות (4.12.2011).
129. דע"א 5860/16 Facebook Inc נ' בן זחמו, פס' 37 לפסק דינה של השופטת א' חיות (31.5.2018).

עמדות יועץ בהליכים בהקשרים צרכניים - חלוקה לפי תחומי משפט:

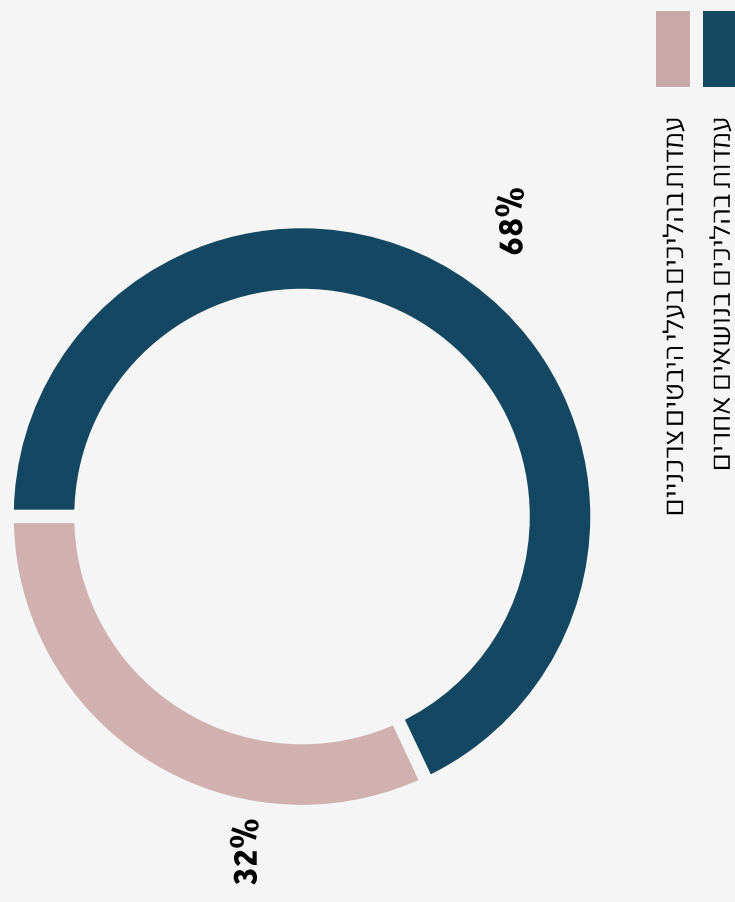


להלן מספר דוגמאות מהעמדות שהוגשו לבתי המשפט:

בתחום **דיני הגנת הצרכן** החייב היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהליך שעסק בשאלה האם הצגת מוצרים במסגרת פרסומים של ידוענים ברשת החברתית Instagram עבור חברות מסחריות עולה כדי פרסום סמוי בלתי-חוקי.¹³¹ לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז) שהוגשה בהליך זה, הצגת מוצר בעמודי ידוענים ברשת החברתית, מבלי שנלווה לפרסום גילוי מפורש שמדובר בפרסומת, עלולה להטעות צרכנים בדבר מהות הפרסום ופוגעת ביכולתם לקבל החלטה מושכלת ביחס למוצר, ומשכן היא לא חוקית. בהליך נוסף, התייחס היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לאמות המידה לסילוק על הסף של בקשה לאישור תביעה כייצוגית, ועמד על כך שבמקרה הקונקרטי החלטת בית המשפט המחוזי לסלק תביעה ייצוגית בעניינים צרכניים על הסף - שגויה.¹³²

131. ת"צ (מחוזי י-ם) 29075-04-19, ת"צ (מחוזי י-ם) 1536-05-18 **שנברגר נ' עדיקה סטייל בע"מ**.
 132. ע"א 02/9231 **לב נ' קלאב הוטלס אינטרנשיונלס (א.ק.ה.) בע"מ**.

התפלגות עמדות יועץ:



עמדות היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהקשרים צרכניים הוגשו במסגרת תביעות אזרחיות ותביעות ייצוגיות אשר עסקו בתחומי משפט שונים, אשר ביניהם דיני הגנת הצרכן, חוזים אחידים, אסדרת תעריפי שירותי קבורה, בנקאות, ביטוח, אסדרת אספקת מים ודיני תחרות. הסוגיות העיקריות שנדונו בעמדות אלה היו בתחומי דיני הגנת הצרכן (33%) וחוזים אחידים (22%).

היועץ סבור שיש להכיר בקיום עלית תביעה לצדכן עקיף, בכפוף להוכחת יסודות העולה הניזקית ולאחר בחינת מכלול נסיבות המקרה הקונקרטי, בחינת שיקולי מדיניות ותכליות דיני התחרות והניזקין ויישומן בהתאמה למקרה הקונקרטי הנדון וכן לאור שיקולים רלבנטיים נוספים שפורטו בעמדה.¹³⁷ בתחום **אסדרת תעריפי שירותי קבורה**, הביע היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה, ולפיה גופי קבורה אינם רשאים להוסיף אחוזות קבר, ואינם רשאים למכור, בבית עלמין שהוכרז כסגור, בהיקף החוגג מהמותד בנוהל הקיים.¹³⁸ הליכים נוספים בתחום זה עסקו בתעריפי אחוזות קבר הנרכשות לאחד הפטירה,¹³⁹ ובמסגרתם עמד היועץ המשפטי לממשלה (דאז) על כך שראוי לשנות מהמצב המצוי, שבו נוצרו פערים משמעותיים בין תעריפיהן של אחוזות קבר הנרכשות בחיים, המוסדרות בחוק, לבין תעריפיהן של אחוזות קבר הנרכשות לאחר פטירה. בהקשר זה, עמד היועץ על כך שראוי להוביל שינוי חקיקה בנושא זה, וכן לקבוע הסדרים מתאימים לתקופת הביניים עד להשלמתה.

137. בקשת רשות הערעור נחקרה בהמצאת בית המשפט העליון. משמעות הדבר היא שאישור תביעה כיצוגית בשם צרכנים עקיפים נותר על כנו, וכעת התביעה הייצוגית מתבררת לגופה.
138. ת"צ (מחוזי מרכז) 58435-06-19 **מטודי נ' חברה קדישא גחש"א דאשון לציון**.
139. ת"צ (מחוזי מרכז) 55678-10-17 **צ"צ 11-4732-11 קמיל נ' חברה קדישא (גחש"א) פתח-תקווה**.

בתחום **החוזים האחידים** עמד היועץ המשפטי לממשלה (דאז) על כך שתניה המחייבת את הצדכן בתשלום פיצוי מוסכם גבוה לספק, עלולה להוות תנאי מקפח כשמעו בחוק החוזים האחידים.¹³³ נוסף על כך טען היועץ, כי בשל פערי הכוחות בין הצרכנים לבין הנחבט - תאגיד בין-לאומי עתיד משאבים - תנית ברירת הדין שנקבעה באותו מקרה ותנית מקום השיפוט שנקבעה הן תניות מקפחות. עמדה זו התבססה על עמדות קודמות שהוגשו בשנת 2021 בסוגיות דומות.¹³⁴ שאלה זו של תוקף תנית ברירת דין במסגרת התקשרויות בין צרכנים לבין חברות גלובליות הגיעה גם לפתחו של בית המשפט העליון. במסגרת אותו הליך, הגיש היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה ביחס לנסיבות שבהן תנית ברירת דין עשויה להיחשב תניה מקפחת.¹³⁵ בתחום **דיני התחרות** התייחס היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לסוגיות עקרוניות המתעוררות בתביעות ייצוגיות נגד קרטלים בינלאומיים.¹³⁶ היועץ עמד על כך שהדף הראיתי הנדרש לאישור תביעות מסוג זה כייצוגיות לא צריך להיות מחמיר מדי, וזאת, בין היתר, כיוון שקרטל מטיבו פועל במחשכים ויש קושי מובהק להוכיח את קיומו. היועץ הוסיף וטען כי הודאת בעל-דין שניתנה בחו"ל במסגרת הליך פלילי או אזרחי היא ראיה קבלה, והיא עשויה להספיק לצורך אישור תובענה בעניין קרטל כייצוגית. היועץ הביע עמדה גם ביחס לסוגיה עקרונית ודוחבית דיני תחרות, היא שאלת קיום עלית תביעה לצדכן "עקיף" בגין עוללת הקרטל, מכח חוק התחרות הכלכלית.

133. ת"צ (מחוזי מרכז) 45354-02-18 **הירשפלד נ' Traveljigsaw Limited**.
134. ת"צ 7507 הדין בעניין שפיאד נ' Booking.com B.V המוכרז ת"צ (מחוזי ת"א) 9139-05-18.
צביה נ' Agoda Company Pte. Ltd.
135. רע"א 1901/20 טורים מילד בע"מ נ' Facebook Ireland Limited.
136. רע"א 3186/20 אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ נ' הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברות כלכלית הוגנת (ע"ד).

בפועל, בשל פערי הכוחות הגדולים בין חברות הגלובליות כגון Google, Amazon, Facebook, המתעצמים במכר מדחוק ותלות שיש לצדכן ולעוסק הישראלי בחברות אלה, אין בידי הצדכנים הישראליים אפשרות מעשית להתנות על תנאי השימוש בהסכמים, אשר לעתים אף מנוגדים להוראות מחייבות בחוק הישראלי ושוללים זכויות שנתונות לצדכנים לפי הדין הישראלי. לחברות הגלובליות יש יתרון משמעותי בקביעת תנאי ההסכמים כמו גם בקביעת המדינה שבה תתקיים ההתדיינות ובקביעת הדין הוד שיחול על תנאי ההתקשרות.

בשל הפגיעה בצדכנים הישראליים אשר אינם יכולים להתנות על תנאי השימוש, ולנוכח השלכות רוחב מרחיקות לכת לסוגיה זו והשפעה ממשית על כלל הציבור בישראל שסובל מפערי כוחות ויתרון בלתי הוגן שיש לחברות הגלובליות, ואף חוסר יכולת להבין את משמעות החלת הדין הוד על ההתקשרות, התייצבו היועץ המשפטי לממשלה (דאז) והיועצת המשפטית לממשלה, על פי הסמכות הקיימת בחוק, במספר הליכים משפטיים שנוגעו לסוגיות אלה, בשנים האחרונות.

התייצבויות אלה מתבצעות על ידי פרקליטות ופרקליטי החטיבה האזרחית בפרקליטות, אשר מייצגים את האינטרס הציבורי בשם היועצת המשפטית לממשלה במטרה להגן על לקוחות אותן חברות מפני קיפוח ולאפשר להם למצות את זכויותיהם. גיבוש העמדות נעשה בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והמשרד הממשלתי הרלוונטי:

השאלה המשפטית המאפיינת תיקים אלה, היא האם מדובר בתניות מקפחות שדינן בטלות, כלומר האם ניתן לתבוע את החברות הגלובליות הללו בבתי המשפט בישראל - בניגוד לתנאי ההתקשרות עמן, והאם יחול הדין הישראלי או הדין הזר.

עמדות יועץ בתניות שיפוט ותניות ברירת דין בהסכמים מול חברות גלובליות בארץ:

בצע
בעידן המודרני, היקף משמעותי של הפעילות המסחרית בין החברות הבינלאומיות הגדולות לבין הצדכנים שלהן, נעשה באופן מקוון באמצעות רשת האינטרנט. החברות הגלובליות מעוניינות להגיע לקהל הצדכנים הישראלי ולהפיק רווחים מהשווק הישראלי. ככלל הסכם מסחרי אחר, לעתים מתגלעות מחלוקות משפטיות ביחס למוצר, לשירות שנרכש או לאי-עמידה בתנאים שהובטחו. במקרים אלה, כאשר מוגשות תביעות בעניין מחלוקות אלה, טוענות החברות הגלובליות כי בתנאי השימוש להם הסכים הצדכן, נכללה **תניות שיפוט** המחייבת הגשת תביעה במדינה אותה בחרה החברה הגלובלית וכן מתחייב מתנאי השימוש כי תביעה זו תתברר לפי הדין הזר אותו החברה בחרה. בשל טענות אלה, דורשות החברות מבתי המשפט בישראל למחוק את התביעות שמוגשות נגדן, באופן שמוחרי את הצדכן הישראלי ללא אפשרות לתבוע את החברות הללו בישראל וללא סעד משפטי מכוח הדין הישראלי.

תניות שיפוט:

תניות שיפוט, היא תניה בחוזים לפיה הצדדים מסכימים כי כל התדיינות ביניהם תתקיים ותוכרע על ידי ערכאה משפטית מסוימת בלבד. בהסכמים רבים שמתווספים על ידי חברות גלובליות, נכללו תניות כאלה. כך למשל Agoda הגדירה כי תביעות נגדה ניתן יהיה להגיש רק לבית משפט בסינגפור; Booking התנתה כי תביעות נגדה ניתן יהיה להגיש רק לבית משפט בהולנד וכיו"ב.

באותו הליך, טענה הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), כי בנסיבות העניין, לצרכנים ישראליים קיימת זכות להתייבן בישראל לפי הדין הישראלי. בית המשפט העליון אימץ באופן חלקי את עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז) כשקבע כי תניית השיפוט הזו בתנאי השימוש של פייסבוק (שקבעה כי כל סכסוך בינה לבין הצרכנים שלה יידון בבית משפט בקליפורניה), הינה תניה מקפחת בחוזה אחיד, ולפיכך בטלה. עם זאת, בניגוד לעמדת היועץ, נקבע כי תניית ברירת הדין, לפיה כל סכסוך יידון לפי הדין המהותי של מדינת קליפורניה, איננה מקפחת.

נקבע כי בנסיבות אותו מקרה, לא הוכח כי הדין הזר שולל או מגביל את זכות הלקוח להשמיע טענות מסוימות בערכאות משפטיות. מאז אותו פסק דין, נדדו היועץ למספר הליכים בהם נטען כי תניות ברירת הדין הן מקפחות. בעמדת היועץ הובהר, כי לגישתו תניות המפנות לדין זר, גם כשמדובר בדין שיש לגביו גישות גבוהה יותר ללקוח הישראלי, מקנות לחברה שבחברה במערכת דינים מסוימת שלרוב מוכרת ונוחה לה, יתרון בלתי הוגן על הלקוח המתקשר עימו, וזאת כבר מודע כריחת ההסכם. בעמדות שהוגשו על ידי הפרקליטות הודגשו פערי הכוחות שבין הצדדים, כאשר הלקוח, בשונה מהספק, אינו מודע למשמעות של החלת הדין הזר על ההסכם, ולכן שהחללתו עשויה להוביל לשלילת זכויות או להטלת חובות נוספות עליו. שאיבת הוראות הדין הזר לתנאי החוזה, ובפרט חוזה עם חברה גלובלית עתידת כוח, עשויה להיות מקפחת ולהקנות יתרון בלתי הוגן לספק ופעמים רבות היא מרחיעה מהגשת חניעה נגד החברה הגלובלית.¹⁴¹

¹⁴¹ בשני חלקים בהם לא התייבב היועץ, בח"צ (מרדכי) 51-10-19445 ע"דו בשו"נ EasyJet Airline company LTD (נבנ) 0202-68 (בת"צ (ח"א) 91-90-02002 חוטלסקום נ' נו אלדד (נבנ) 0202.01.62) דחו בתי המשפט המחוזיים את הטענה כי תניית ברירת הדין המפנה לדין זר היא מקפחת. ע"עוים שהוגשו לבית המשפט העליון נמחקו בהמצלת בית המשפט העליון.

חוזה אחיד:

לפי חוק החוזים האזרחיים, התשמ"ג - 1982 (להלן-חוק החוזים האזרחיים), חוזה אחיד הוא נוסח של חוזה שתנאי, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים במספרם ובוהותם. מרבית תנאי השימוש שמנסחות החברות הגלובליות ובכלל זה פלטפורמות למסחר מקוון עונות על הגדרה זו.

תניה מקפחת בחוזה אחיד:

תניה תחשב למקפחת לפי דין החוזים האזרחיים הישראלי אם, בשנים לב למכלול תנאי החוזה ולנסיבות אחרות מתקיים לגביה קיפוח של הלקוחות או יתרון בלתי הוגן של הספק שעלול להביא לידי קיפוח של הלקוחות. במקרה כזה יקבע בית הדין את בטלותה או יורה על תיקונה. בדין הישראלי הוגדרו מספר חזקות לפיהן תנאי בחוזה אחיד יחשב למקפת.

תניות ברירת דין:

בזומה לתניות שיפוט, לפי תניות אלו, הצדדים מסכימים כי כל סכסוך בנוגע להסכם ביניהם יוכרע לפי דין מסוים. לדוב הדין שהוגדר יוגדר כדין מקום המושב של בית המשפט אליו ניתן להגיש את התביעות.

מספר דוגמאות להליכים אלה:

בחדריך 31.5.2018, ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בהליך של בקשה לחובענה ייצוגית נגד חברת Meta (Facebook לשעבר) בגין תניות מקפחות בתנאי השימוש.¹⁴⁰

¹⁴⁰ 707 דין בעניין Facebook Inc נ' אודד בן חנו, המוכר.

עסקים קטנים שצורכים את שירותותיה. נקבע כי כאשר חברה מתאגדת בישראל, היא מבטאת מבחינה אובייקטיבית כוונה משתמעת לכך שעל התקדויותיה עם לקוחות בישראל יחול הדין הישראלי, וכי זו הציפיה הסבירה של צדדים ישראליים. נקבע כי בדיוק כפי שבעניינין של חברות אחדות כגון 'זארה', 'טויוטה' או 'גוגל', העובדה שאלה פועלות במדינות רבות אינה מקנה להם פטור מתחולת הדינים המדינתיים בכל אחת מהמדינות בהן הן פועלות.

בשל חשיבות הסוגיה והשלכות הרוחב שלה, נשקלים תיקוני חקיקה, שבמסגרתם פרסמה לאחרונה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים "קול קורא" לציבור אשר כותרתו "בחנית הסדרת הדין החל על עסקאות צרכניות מול חברות בינלאומיות", במטרה לקבל התייחסויות אשר יסייעו לגורמים המקצועיים בגיבוש מדיניות בנושא.

החלטה בעניין Agoda: במהלך חודש יוני 2022 ניתנה החלטה בבית המשפט המחוזי בתל אביב בתביעה נגד חברת Agoda, אשר אישרה את התובענה כייצוגית ואימצה את עיקרי עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז). נקבע כי תניית ברידת הדין לפיה הדין הסיניגפורי הוא הדין שיחול על ההסכם מקפחת את הצדדים.

במסגרת ההחלטה נקבעו מספר קביעות עקרוניות וחשובות:

ראשית, נקבע כי פרסום מחירי המלונות בישראל באחד החברות, ללא מע"מ, מנוגד להודאות קוגנטיות (שלא ניתן להתנות עליהן) בחוק הגנת הצדק הישראלי. בית המשפט ציין כי החלת דין זר ועקיפת הוראות דין צרכניות בחוק הישראלי, עלולים להוביל למדרון חלקלק ולהתאגדותן של חברות במדינות זרות על מנת להתחמק מהחקיקה הישראלית, שתכליתה להגן על הצדדים הישראליים. בית המשפט קבע כי לטבח העלייה בהיקף המסחר עם תאגידי ענק גלובליים באמצעות המדשחת, ישנה חשיבות להעניק הגנה לצדכן.

שנית, נקבע כי בשונה מנסיבות פסק הדין בעניין פייסבוק (שם נשענה התובענה על הפרות הוראות הדין בעניין הגנת הפרטיות), במקרה זה נשענה התובענה על הפרת הוראות קוגנטיות של חוק הגנת הצדק.

דוגמאות להליכים שבהם התייצבה הפרקליטות בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז):

1. תביעה נגד **Travel jigsaw** בגין תנאי שהגביל זכות להשבת כספים בחוזה להשכרת רכב.¹⁴²
2. תביעה נגד **Amazon** בגין טענה לשעך המרה מופרז להמדת דולר לשקלים חדשים.¹⁴³
3. תביעה נגד **Booking.com** בגין אי-יידוע הלקוחות המשתמשים באפליקציה שלה לגבי המחיר הסופי שיידרשו לשלם.¹⁴⁴
4. התנגדות להסדר פשוטה בתובענה ייצוגית בין חברת **Hotels.com** לבין התובע הייצוגי, במקרה שבו התקיימה עלת חביעה בגין הפדות של חוק הגנת הצדק, אך הסדר הפשוטה לא הציע כל פיצוי או תיקון של ההפרה.¹⁴⁵
5. הטעית צדכנים על-ידי חברת **Booking.com** ורשת מלונות **פנתל**, בגין פרסום עלויות באחד האינטרנט ללא מע"מ.¹⁴⁶
6. תביעה לתובענה ייצוגית נגד חברת **Agoda** בגין פרסום מחירי המלונות בישראל ללא מע"מ, תוך חיוב הלקוחות במע"מ.¹⁴⁷
7. תביעה שהגישה חברה נגד **פייסבוק** בגין נשלים במערכת הפרסום אשר הוביל לפגיעה בירידי אופנה ולייף סטייל של החברה.¹⁴⁸ לאחרונה קיבל בית המשפט העליון את עמדת היועצת המשפטית לממשלה וקבע כי תניית ברידת הדין אשר מפנה לדין **מדינת קליפורניה, מקפחת את צדכני "פייסבוק"** ואף מקפחת

¹⁴² ח"צ (מרב) 81-20-45354 חיים הירשפלד נ' **Travel Jigsaw (limited)**.
¹⁴³ ח"צ (מרב) 91-21-95821 אבי ברק נ' אמנון ונב סר ביסו ישראלי בע"מ.
¹⁴⁴ ר' פוסק הדין בעניין **שפיאד נ' BOOKING** המחוב.
¹⁴⁵ ח"צ (חל אביב-יפן) 01-18-17797 אורי הכהן נ' **Hotels.com L.P**.
¹⁴⁶ ח"צ (חל אביב-יפן) חוטה נ' **Booking.com B.V**.
¹⁴⁷ ר' פוסק הדין בעניין **צביה נ' Agoda Company Pte. Ltd** המחוב.
¹⁴⁸ רע"א 1901-20 **טורים מילוד בע"מ נ' facebook Ireland limited**.

פעמים רבות, מדובר בהפרות של הוראות הדין, שגרמו נזקים לקבוצה רחבה של צרכנים, כאשר הנזקים לכל צרכן הם נמוכים, באופן שלא מקיים נדאיות כלכלית להגשת תביעות אישיות. "האכיפה האזרחית" בחסות זה נועדה להרתיע בעלי עסקים מהפרת זכויות של צרכנים, על ידי כך שידעו שהם חשופים להליך ייצוגי מכל צדכן שיבחין בהפרה רחבת של דיני הגנת הצדק על ידם.¹⁵¹ חשיבותה נובעת גם מהמשאבים המוגבלים של הרשויות המנהליות שאינן יכולות לפעול בכל מקרה ומקרה למניעת ההפרות.

במהלך שנת 2021 מתוך 51 הליכים שבהם הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה 14 התנגדויות עסקו (בעיקר אובן היתר)

בסוגיות צרכניות.¹⁵²



151. דא: ד"ר 4860/18, זליגמן נ' הפניקס, נבו, 4.7.2021, בטעיפים 147-148 פסק דין של כבוד השופט מלאך.
 152. להרחבה על התנגדויות שהוגשו להסדרי פשרה בכלל החומים, ר' פרק התנגדויות הכללי.

התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות בתחום הגנת הצדק:

רקע
 תחום נוסף שבו החטיבה האזרחית בפרקליטות מייצגת את היועצת המשפטית לממשלה הוא התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות. **חוק תובענות ייצוגיות מקנה אפשרות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש את התנגדותה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.** זאת, בשים לב ל- "בעיית הנציג". משמעות בעיית הנציג היא החשש בהליכים ייצוגיים (ובמיוחד בשלב של הסדרי פשרה), כי הצדדים יעדיפו את האינטרסים האישיים שלהם, על פני מיצוי זכויות חברי הקבוצה שנפגעו.¹⁴⁹ בחינת הסדרי הפשרה נעשית על ידי החטיבה האזרחית בפרקליטות, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הדלבנטיים, בהתאם להליך הספציפי. התנגדויות היועצת להסדרי מוגשות במקרים המתאימים לבתי המשפט, באמצעות הפרקליטות האזרחית, לאחר שהגודמים השונים מביאים בפני היועצת המשפטית לממשלה את המלצתם.

חשיבות התובענות הייצוגיות בתחום הצרכני

למעלה מרבע מההתנגדויות להסדרי פשרה שהוגשו בשנת 2021, עסקו בדיני הגנת הצדק ובהגנה על האינטרסים של הצדדים (שבשטחם הוגשו התובענות הייצוגיות), הן התנגדויות שנועדו להבטיח שמתכונת הפיצוי שנקבעת בהסדרי הפשרה תהלוס את טיבה של הפגיעה בצדדים, והן התנגדויות שתכליתן להבטיח את אכיפת דיני הגנת הצדק מכאן ולהבא במסגרת של הסדרה עתידית. **לתובענות הייצוגיות בתחום הצרכני חשיבות רבה.**¹⁵⁰

149. להרחבה בעניי התנגדויות ו"בעיית הנציג" תובענות ייצוגיות, ר' הפרק נפרד העוסק בהתנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.
 150. לא למוחר לציין, שתחום הגנת הצדק הוא אחד התחומים שבהם הדין הקנה אפשרות להגשת תובענה ייצוגית אף טרם חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, וזאת, בשל החשיבות של ההליך הייצוגי שום אכיפת דיני הגנת הצדק והשמירה על זכויות הצדדים.

העליון, היא דוגמה יפה לחשיבות עמדות אלה, ולתרומתן בהגנה על זכויות הצרכנים, בהתאם לתכליות החוק.

דוגמה נוספת להתנגדות בתחום הצרכני להסדר פשרה שהגיש היועץ בשנת 2021 (על ידי הפרקליטות), נוגעת לעסקאות מכר מרחוק (online) באמצעות האינטרנט.¹⁵⁸ בין היתר, עסק הליך במקרים שבהם ככלל, קיימת "הנחת כמות" (הנחה הניתנת בכפוף לרכישת מספר גדול יותר של פריטים). עם זאת, כאשר קיים מחסור במוצרים, צדכן שרכש "און ליין", מקבל בפועל כמות קטנה יותר של מוצרים, לא זוכה לפיכך להנחת הכמות, ומחויב במחיר מלא על המוצרים שסופקו לו. בהסדר הפשרה הציעו הצדדים כי באחר החברה תופיע מעתה הבהרה, ולפיה מבצעי הכמות כפופים למלאי הזמין בעת הכנת ההזמנה; וכי במקרה של חוסר במלאי, תסופק כמות חלקית של הפריטים במחירים הרגיל ולא במחיר מבצע הכמות. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) התנגד להסדר והביע את עמדתו ולפיה חיוב הצדכן במחיר מלא, כאשר הצדכן הזמין כמות שהייתה אמורה לזכות אותו ב"הנחת כמות" – מנוגדת להוראות הדין.

בעמדה נטען **שיש לאפשר לצדכן לבחור** האם לרכוש כמות חלקית של המוצרים במחירים המלא (לאחר שדווח לו מחירים המלא), להימנע מרכישת המוצר ככלל, או לבטל את העסקה – **ואין לחייבו במחיר מלא באופן אוטומטי**. הערה נוספת של היועץ המשפטי לממשלה נגעה לצורך לבסס את הפיצוי שהוצע לקבוצה על נתונים מבוססים, כך שהצדכנים שנפגעו יקבלו פיצוי ראוי והולם.¹⁵⁹

158. ת"צ (מחוזי תל אביב) 23066-04-20 הודי נ' שופרסל בע"מ.
159. יצוין כי בקבוצה לאישור הסדר הפשרה טרם הוכרעה. עם זאת, בית המשפט המחוזי כבר קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז בסוגיית ביסוס בחוניה על סכום הפיצויים והורה (בהחלטתו מיום 20.2.2022) על מינוי בודק (מומחה) בתוקף כבדי שייבדוק, בין היתר, את הסכומים ששולמו לשופרסל בין מוצרים שהוזמנו במסגרת הנחת כמות אך התקחה לא ניתנה גישה מחזור במוצרים ואת החלק היחסי של הכנסות שופרסל מעניין זה, ביחס לכלל הכנסותיה ממכירות "און ליין".

מספר דוגמאות לעמדות שהוגשו על ידי הפרקליטות, מטעם היועצת המשפטית לממשלה,¹⁵³ ביחס להסדרי פשרה בתחום הצרכני:

בקשת אישור אחת עסקה בטענה שנמצאה סלמונלה במוצרים של יצרנית טחינה עקב דשלנות נטענת של העוסק.¹⁵⁴ הפרקליטות הגישה, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה עקרונית לבית המשפט העליון, אשר התייחסה לבקשה לאישור תובענה ייצוגית בתחום הצרכני ולהסדר הפשרה שגובש במסגרתה.
בעמדה נטען, שכאשר התנהלות עוסק גרמה לנזק לצדכנים, וכאשר מתקיימים תנאי החוק לאישור תובענה כייצוגית, יש מקום לאשר תובענה ייצוגית שתקדם את זכויות הצדכנים, במקרים המתאימים גם אם לא מדובר בהתנהלות מכוונת של העוסק, אלא ברשלנות "בלבד". זאת, בניגוד להחלטתו של בית המשפט המחוזי מושא ההליך הערעורי שם.¹⁵⁵ בית המשפט העליון קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז,¹⁵⁶ ומתוך כך קיבל את הערעור שהוגש באותו ענין.

טענה עקרונית נוספת של היועץ המשפטי לממשלה דאז באותו ענין, שעשויה להיות רלבנטית לצדכנים רבים בהקשרים שונים, הייתה שהצעת פיצוי נוספי לצדכנים על ידי העוסק בכפוף להחזרת מוצר פגום לפני הגשת התביעה לא שוללת בהכרח את עילת התביעה הצרכנית בשל חוסר הכדאיות הכלכלית, במקרים רבים, במימוש הצעות פיצויים שכאלה על הטרחה הכרוכה בכך (מה גם שלעיתים המוצרים כבר נאכלו והחודתם אינה אפשרית).¹⁵⁷ עמדה זו, שהגישה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון, שאף התקבלה בפסק דינו של בית המשפט

153. או מטעם היועץ המשפטי לממשלה הקודם.
154. רע"א 2298/19 פינצ'בסקי נ' הנסין, נבו, 4.8.2021.
155. ח"צ (חל אביב) 16-08-2017 פינצ'בסקי נ' הנסין, נבו, 26.2.2019. היועץ המשפטי לממשלה טען בעמדתו, שענה בית המשפט המחוזי כשהורה על הסף בקשה לאישור הסדר פשרה, אך לא הביע מסמרות בעמדתו, בשאלת אישור התובענה הייצוגית לגופה.
156. רא"ן טעין 27 לפסק הדין שם נקבע, שאין לקבוע כלל עקרוני שנכשל, אין לאשר תובענה ייצוגית בניגוד לשלמות עוסק.
157. כלא כל מקרה ייבחן לגופו.
158. עם טענות אלה התקבלו בפסק דינו של בית המשפט העליון, רא"ן טעופים 23, 25, 27 לפסק הדין.

סוגיה חשובה נוספת בעניינה הוגשו מספר התנגדויות להסדרי פשרה בשנים האחרונות, נוגעת לסוגיית "הפרסום הסמוי". למשל, כאשר במסגרת כתבות בעיתונות, מובא חוכן פרסומי מבלי שהדבר ברור לקורא שעלול לחשוב שמדובר בדיווח עיתונאי (שמיוחסת לו רמת אמינות גבוהה יותר) באופן שעלול להטעות את הצדכן, בניגוד להודאות המחייבות של דיני הגנת הצרכן.

עמדות מאסדר בהליכים בהקשרים צרכניים:

ענף הגנת הצרכן מוסדר לא רק בחקיקה ובפסיקה, אלא גם באמצעות פעילותם של מאסדרים (רגולטורים) שונים בממשלה.

רגולטורים הם רשויות מנהליות בממשלה, אשר מוסמכות, בין היתר, לזוּם או לקבוע כללים או הנחיות, וכן לתת היתרים, רישיונות וכדומה מכוחם.¹⁶² לסמכויות אלה נלוות לרוב גם סמכויות פיקוח או אכיפה.¹⁶³

הרגולטורים הם בעלי מומחיות מקצועית וידע נרחב בתחומי אחריותם, והם לוקחים חלק חשוב בעיצוב וביישום המדיניות הממשלתית. על רקע זה, התפתחה בבתי המשפט פרקטיקה חשובה שבמסגרתה נוהגים בתי המשפט לפנות מעת לעת לרגולטורים, במטרה לקבל את עמדתם בנוגע לסוגיות שונות אשר מתעוררות בהליכים הנדונים בפניהם.¹⁶⁴

אף זו דוגמה יפה להיבטים שבהם עוסקות ההתנגדויות בתחום הצרכני, הן בשמירת זכויות צרכנים שנפגעו לקבל פיצוי ראוי והן בקביעת הסדרה עתידית ראויה מכאן ולהבא, אשר תתיישב עם הוראות הדין המחייבות.

דוגמה להיבט נוסף בהתנגדויות היועצת המשפטית לממשלה בתחום הצרכני נגעה לחברה זדה שהפעילה אתר להשכרת כלי רכב שהציג בפני לקוחות ישראלים מחיר שאינו כולל את חיוב המע"מ.¹⁶⁰ בניגוד להודאות המחייבות של חוק הגנת הצרכן המחייבות פרסום מחיר כולל המשקף את מלוא העלויות המוטלות על הצרכן בעסקה. בהסדר הפשרה שהוצע על ידי הצדדים, הוסכם על חיקון ההתנהלות מכאן ואילך, אולם הסדר הפשרה לא העניק לחברי הקבוצה פיצוי כלשהו, ולמרות זאת השתמע ממנו, שיחול עליהם "מעשה בית דין ייצוגי" שימנע מהם אפשרות עתידית להגישה תובענות ייצוגיות נוספות באותו ענין. הפרקליטות הגישה את התנגדות היועץ למתווה ההסדר, בטענה שהוא מנוגד באופן מובהק לתכליות הדין, שאינן מתמצות בתיקון ההפרה בלבד אלא נועדו גם להעניק פיצוי לנפגעים במקרים המתאימים.

עוד הוטעם בהתנגדות, שלא די בכך שלא נשללה האפשרות להגשת תביעות אישיות, היות שאין היתכנות מעשית להגשתן במקרה הנדון, ורק הליכים ייצוגיים יכולים לקיים בסיבות העניין את תכליות החוק בדבר מתן סעד לנפגעים והרתעה מפני הפרת הדין. בית המשפט קיבל את ההתנגדות ודחה את הבקשה לאישור הסדר הפשרה.¹⁶¹

¹⁶⁰ החלטת ממלה מס' 2108 מתאריך 22.10.2014.
¹⁶¹ ע"א 6313/19 רשות ניירות עור נ' שמואל, פס' 8-7 תשפ"ג (11.4.2022).
¹⁶² להלן שביקשו לאתר את סמכותם של בתי המשפט לרגולטורים שאינם צד להליך בשאלות מסוג זה, ראו: רע"א 16/16 שפינדל בר אור נ' לאומי קארד בע"מ (04.14.2016) (באמו הליך שאלה זו לא הייתה דרושה הכרעה והיא הושארה בצדק עיון). גם בפסק הדין בדנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס תבריה לביטוח בע"מ, פס' 44-45 תשפ"ג (05.12.2022) של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר (4.7.2021) (להלן: "דנ"א זליגמן") הושארה שאלה זו לעת מצוא.

¹⁶¹ ח"צ (שלום חל אביב) 19-04-2023 עומדי כץ נ' Travel Jigsaw Limited, נבן, 18.1.2022.
¹⁶² החלטה מיום 18.1.2022.

התפלגות העמדות שהוגשו בשנת 2021, לפי זיהות הרגולטור שמטעמו הוגשו:



עמדות מרכזיות ועקרוניות שהוגשו לבתי המשפט בשנת 2021:

« בשבעה הליכים עדעוריים הנדונים במאחד בבית המשפט העליון, ואשר עוסקים בשאלה **האם הצגת מחירים התחלתיים "מנופחים" מהווה הפרה של חוק הגנת הצרכן**,¹⁶⁶ הגישה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן עמדת מאסדר. עמדת הרשות בהליך זה הייתה, בין היתר, כי התנהלות הכוללת הצגת מחירים גבוהים מאוד על המוצרים, לצד מתן הנחות קבועות לחלק משמעותי מהצרכנים בעת הקנייה בפועל, **עולה להטעות צרכנים בעניין מהותי בעסקה**, ולפיכך אסורה. הפסול בהתנהלות זו, כך הוסבר בעמדת הרשות, הוא ביצירת מצג בפני הצרכן שמדובר בהנחה, בעוד שלאמיתו של דבר המחיר לאחר ההנחה הוא המחיר הקבוע.

166. ע"א 6930/19 פו"נ נגב קרמיקה שיווק (1982) בע"ת.

במקרים רבים הרגולטור מתבקש להתייחס לפרשנות של הוראות או הנחיות שהוא קבע בעצמו.¹⁶⁵

עמדות הרגולטור מוגשות לבתי המשפט באמצעות יחידות החטיבה האזרחית בפרקליטות, אשר לוקחות חלק מהותי בניסוח ובגיבוש אופן הצגת העמדה לבית המשפט.

אסדרת תחום הגנת הצרכן במוכנו הרחב - הכולל הגנה על הצרכן הבודד וכן על אינטרסים ציבוריים כלליים - מתבצעת בידי רגולטורים רבים, וביניהם הרשות להגנת הצרכן; רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון; בנק ישראל; רשות החשמל; רשות המים; משרד התקשורת המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית לישראל ועוד. לנוכח מורכבות האסדרה בתחום זה והשפעתה על היבטים רבים בחיי הציבור, מתבקשים רגולטורים אלה לעתים קרובות להביע את עמדתם המקצועית בהליכים משפטיים בהקשרים צרכניים, אף שהם לא צד להליך.

במהלך שנת 2021, הוגשו לפחות 30 עמדות בנושאים צרכניים מטעם רגולטורים רלוונטיים לבתי-משפט השלום, לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון, באמצעות יחידות הפרקליטות. חלק גדול מעמדות המאסדר (33%) הוגשו מטעם הרשות להגנת הצרכן, מטעם בנק ישראל (30%) ומטעם רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון (10%).

165. למשקל שבית המשפט מייחס לעמדת רגולטור ביחס להנחיות שהוא קבע ולשיקולים שונים בהקשר זה ראו דעת הרוב ב-ד"א זליגמן.

« במסגרת **תביעה ייצוגית נגד חברת החשמל**,¹⁶⁷ נטען שחברת החשמל אחראית לכך שתעריף החשמל שקבעה רשות החשמל היה גבוה מהנדדש לכיסוי עלויותיה של חברת החשמל. בהתאם להחלטת בית המשפט, הגישה **בשות החשמל** עמדת מאסד, שבמסגרתה התייחסה להשלכות אפשריות של קבלת התביעה הייצוגית על גובה תעריפי החשמל בעתיד.

« בתביעה אזרחית שהוגשה לביית-משפט השלום, נטען כי **סירובה של חברת ביטוח להתקשר עם התובע, שגילו 87 שנים, בחוזה ביטוח מקיף לרכב מחמת גילו המבוגר**, מהווה הפליה אסורה.¹⁶⁸ **בשות שוק ההון, הביטוח והחסכון** הגישה עמדת מאסד, שבמסגרתה נטען כי על מנת שחברת ביטוח תוכל לתת יחס שונה למבוטח על בסיס נתוניו האישיים, עליה להראות שנתוני מלמדים על קיומו של סיכון מהותי, מוגבר ובלוט בהשוואה לשאר הסיכונים בענף, ולא להסתפק בכך שנתון מסוים, כגון גיל, מהווה גודם סיכון גדול יותר מנתונים אחרים. ביום 21.6.2022 ניתן תוקף של פסק-דין להסכם פשרה בין הצדדים.

« בהליך **בקשה לאישור תביעה כייצוגית בתחום הכשרות**,¹⁶⁹ החבקשה הרבנות הראשית לשרא, המאסד בתחום זה, להשיב על **מספר שאלות הנוגעות להנאה בכשרות ולהגנה על צרכנים המקפידים על כשרות**. בין היתר, עמדה הרבנות הראשית על כך שהצגת מוצר כמצוי תחת השגחת גוף פדטי מסוים ובאישור הרבנות הראשית בישראל, מבלי שהרבנות אישרה בפועל את המוצר, אינה חוקית.

167. חי'צ (מחוז ת"א) 1756/09 שליויד נ' חברת החשמל לישראל בע"מ.
168. חי'א (שלום ת"א) 48520-06-20 קורן נ' איי ג' ישראל חברה לביטוח בע"מ.
169. חי'צ (מחוז חי') 13854-08-20 משולם נ' דוחם מיטרו יבוא וסחר (2015) בע"מ.

עיצומים כספיים עם היבטים צרכניים:

בצע

בדין הישראלי התפתחה מגמה המעבירה את הטיפול בהפרות של הוראות חוק מסוימות מן ההליך הפלילי הקלאסי אל המישור המנהלי (מגמה המכונה "**מנגנוני אכיפה חלופיים**").¹⁷⁰ במשך שנים ארוכות נעשה שימוש באכיפה הפלילית גם לטיפול בהפרות של הוראות חוק דוגלטריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות. עם השנים גברה החפיסה כי מנגנון של אכיפה חלופית בדרך של הטלת סנקציות בידי רשות מינהלית, מתאים יותר לטיפול בהפרות של הוראות חוק דוגלטריות. יתרונה של האכיפה החלופית, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתה, המאפשרת תגובה מהירה להפרה ובכך היא מסייעת להקפדה וציות להוראות הרגולציה מצד המפוקח. טעם נוסף שהוביל את המחוקק לקביעת מנגנוני אכיפה חלופיים נועד לתת אפשרות למי שביצע עבירה מינהלית לשאת בעונש ראוי ומתאים מבלי ש"יזנחתם" בהרשעה הפלילית, אלא אם כן התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.¹⁷¹

עיצום כספי

העיצום הכספי הוא מנגנון אכיפה מנהלי שאומץ על ידי המחוקק בשני העשורים האחרונים. הרשויות הרלוונטיות הוסמכו להטיל עיצום כספי על פדט או תאגיד שיש סוד להניח כי הפר הוראה מסוימת, וזאת במסגרת ההליך המנהלי.¹⁷²

170. בג"ץ 93/06 ד.נ. כלגודר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והמטריקה (נבו 28.2.2011).
171. בג"ץ 5537/91 אליה אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד, מונר (30.3.2001), 501 (1992) 509.
172. ראו למשל: פרק ה' לחוק איסור הלבנת הון החש"ס-2000, סעיף 354 לחוק החברות המע"ט-1999, סעיף 50 לחוק אוניו רגי, התשס"ח-2008, סעיף 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מוילק, התשע"א-2011, סעיף 129 לפקודת המכרות, סעיף 48 לחוק ההסדרים במשק המדינה (חילוקי חילוקי), חש"מ"ט-1989, פרק ה'ו לחוק הגנת הצרכן, חש"מ"א-1981.

אם פרט מעוניין לתקוף את החלטת הרשות להטיל עליו עיצום נספי, עומדים לרשותו מנגוני השגה מינהליים וכן אפשרות פנייה לבית המשפט המוסמך, כל זאת שלא במסגרת הליך פלילי. **העיצום הנספי נועד להרתיע את העוסקים מביצוע ההפרות על מנת להגן על הצרכנים.**

מספר דוגמאות לעיצומים נספיים שהוטלו על ידי הרשויות השונות בהיבט הצרכני ונדונו בבית המשפט:

◆ **הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן** - ביום 1.1.2015 נכנס לתוקפו תיקון מס' 39 לחוק הגנת הצרכן המקים סמכות למונה על הרשות לעשות שימוש גם בכלי האכיפה המנהלית. הרשות להגנת הצרכן יוצאה על ידי הפרקליטות בערעורים שהוגשו כנגד העיצומים שהטילה. כך למשל, הפרקליטות ייצגה את הרשות בערעורים שעסקו בעיצום נספי בשל הפרה של סעיף 2 לחוק הגנת הצרכן, אשר עניינו הטלת איסור על עוסק לעשות דבר (במעשה או במחדל) העלול להטעות את הצרכן.¹⁷³

בערעור נוסף שנדחה, ייצגה הפרקליטות את הרשות אשר הטילה עיצום נספי עקב הפרה של הוראות חוק הגנת הצרכן, הנוגעות לזכותו של הצרכן לבטל עסקה בשיווק מרחוק, כאשר המערער לא גילתה לאונכולוסייה מוחלשת את זכותה לביטול העסקה גם בחלוף 14 יום.¹⁷⁴

בערעור אחר, שנדחה אף הוא, ייצגה הפרקליטות את הרשות שערכה חקירה יזומה בעקבות תלונות של צרכנים. הצרכנים, רובם קשישים, התלוננו על כך שנציגי החברה הטעו אותם כאשר התקין חשקרו אליהם בטענה שזוהי ניסיון פריצה למחשבם, וכך שכנעו אותם להתקין חוכנות שונות. החברה המערערת גבתה אלפי שקלים מלקוחות אלה, לא מסרה להם מידע על אודות זכותם לבטל את העסקה ולא אפשרה להם לבטל את העסקה כשביקשו לעשות זאת. בכך הפרה החברה את הוראות חוק הגנת הצרכן.¹⁷⁵

בערעור אחר שהוגש, ייצגה הפרקליטות את הרשות אשר הטילה עיצום נספי בשל הפרת סעיפים בחוק הגנת הצרכן, מאחד שהחברה המערערת לא הציגה על גבי טובין, או על גבי ארזים, את מחידם הכולל, בניגוד להוראות החוק. אף ערעור זה נדחה על ידי בית המשפט.¹⁷⁶ בערעור (בזכות) שהוגש על פסק דין זה, ניתנה הפחתה של סכום העיצום במסגרת פשרה שהתקבלה במהלך הדיון ולנכח העדות בית המשפט.¹⁷⁷

בערעור נוסף שהוגש, הגנה הפרקליטות על עמדתה של רשות בערעור נגד מנכ"ל של החברה המערערת אשר תכד לצרכנית בת 73 שואב אבק בעלות 12,000 ש"ח בעסקת רוכלות (עסקה שנעשית בכל מקום שאינו מקומו המקורי של בית העסק). בית המשפט כחן את טענות המערערת וקבע שבמקרה זה, אכן התקיימה עסקת רוכלות ובדין הטילה הרשות את העיצום הנספי, תוך שדחה את כל טענות המערערת, לרבות טענות הנוגעות להפחתה של סכום העיצום הנספי.¹⁷⁸

173. עש"א (שלום ת"א) 19-03-19 פלאפון תקשורת בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו) 14.6.2020; עש"א (שלום ת"א) 20-10-20 23158-10-20 מ. יזמנות ובני (1988) בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו) 10.6.2021; עש"א (שלום ת"א) 20-11-20 28631-10-20 דאבל פיס מועדון חברים בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו) 3.5.2021.
174. ראו סעיף 4בגא(7) לחוק הגנת הצרכן ועש"א (שלום ת"א) 19-12-19 58573-12-19 פורפיים ישראל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו) 17.11.2021.
175. עש"א (שלום ת"א) 20-03-20 52558-03-20 הלפ סי טכנולוגיות בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו) 24.8.2020.
176. עש"א (שלום ת"א) 19-01-19 24592-01-19 ספורט טרדינג בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו) 6.1.2020.
177. ראו: סעיף 7בז לחוק הגנת הצרכן וע"א (מחוזי ת"א) 20-02-20 3133-02-20 א.ס. ספורט טרדינג בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (לא פורסם).
178. ע"א (מחוזי ת"א) 22-05-22 63531-05-22 קיי (1997) בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

◆ **הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון** – הוגש עדעוד על החלטת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון להטיל על המעוררת, חברה לביטוח (שהיא גוף פיננסי המחויב להגן על נחוני לקוחותיו) – עיצום כספי משמעותי, בגובה של 10.7 מיליון ש"ח, בגין מספר רב של הפרות הוראות חוזר גופים מוסדיים 14-9-2016 "ניהול סיכונים סייבר בגופים מוסדיים" (31.8.2016). במהלך הביקורת, נמצאו פערים מהותיים ביותר ביחס להוראות הרגולציה בתחום הגנת הסייבר וביחס להוראות החוזר, והתעלמות מכשלים שעלו לאורך שנים במבדקים שונים (לדבות של המעוררת עצמה). נכון לחודש יוני 2022, העדעוד עדיין מתנהל בבית המשפט.¹⁷⁹

◆ **משרד התקשורת** – הפרקליטות ייצגה את משרד התקשורת בעתידות מנהליות שהוגשו נגד עיצומים כספיים שהטיל. באחד מהמקרים, הטיל משרד התקשורת הטיל עיצום כספי על העותרת מכוח חוק התקשורת, לאחר שזו הפרה הוראות באותו החוק, כשלא עמדה בחובתה ליידע את המנויים על אודות תכנים ואתרים פוגעניים באינטרנט ומאחד שלא הציע להם שידות סינון חינם. הפרקליטות ייצגה את משרד התקשורת בבית המשפט אשר דחה את העתירה בדבד הפחתת גובה העיצום הכספי.¹⁸⁰

◆ **משרד האנוגיה** – הוגש עדעוד על עיצום כספי שהוטל על חברת לאספקת גז לצדני גז ביתיים, אשר הפרה את האיסוד להתקשר עם צדכן גז שישנה חודשים מיום מתן ההודעה בדבר החלפת ספק גז, וואת בהתאם להוראות חוק הסדדים במשק המדינה (תיקוני חקיקה).¹⁸¹

179. עש"א 21-12-65349-12 שירביט חברה לביטוח בע"מ נ' הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון.
180. עת"מ (מינהלים ח"א) 20-24934-07 טרדיפל סי. מחשוב ענן בע"מ נ' משרד התקשורת (נבו 4.2021).
181. חוק הסדדים במשק המדינה (תיקוני חקיקה, התמ"ט-1989, פורסם באחה משרד האנוגיה: https://www.gov.il/he/departments/general/financial_sanctions.



משרד המשפטים

وزارة العدل | MINISTRY OF JUSTICE

פרקליטות המדינה | OFFICE OF THE STATE ATTORNEY | مكتب محامي الدولة

סיכום שנה | 2021

עריכה: עו"ד חגי בנימין, יחידת הניהול פרקליטות המדינה
עיצוב: איקו מס, פתרונות מיתוג