

ד' בתשרי ה'תשפ"ו

15 בספטמבר 2026

לכבוד:

ח"כ שמחה רוטמן, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט

חברי הוועדה

הנדון: נייר עמדה – הצעת חוק תובענות ייצוגיות (תיקון מס' 16), התשפ"ד–2024

הגנה ממוקדת על עסקים קטנים תוך שמירה על אפקטיביות ההליך הייצוגי

א. תמצית העמדה

1. מטרת התיקון לצמצם הליכי סרק ושימוש לרעה בתובענות ייצוגיות היא ראויה. עם זאת, ההסדר המוצע ביחס לעסקים קטנים אינו משיג איזון נכון: איסור גורף על הגשת תובענה ייצוגית, הנסמך על מחזור עסקאות בלבד, עלול להעניק חסינות מהותית גם לעסקים בעלי עוצמה כלכלית, שהינם חלק מקבוצת חברות גדולה, ו/או בעלי היקף פעילות רחב או מספר רב של לקוחות.

2. עמדתנו היא כי יש להגן על עסקים קטנים הזקוקים להגנה, אך לעשות זאת באופן ממוקד ומידתי, בלי לפגוע בתובענה הייצוגית כמנגנון מרכזי לאכיפת הדין, להרתעה ולמימוש זכויות. לשם כך מוצע לקבוע הגדרה מדויקת ורב-ממדית של עסק קטן, כשלצדה חזקה מספרית הניתנת לסתירה ושיקול דעת לבית המשפט להתאים את ההגדרה לנסיבות המקרה.

ב. הקושי בהסדר המוצע

3. בנוסח המוצע לסעיף 3(א1) נקבע כי לא תוגש תובענה ייצוגית נגד עסק קטן, כאשר עסק קטן מוגדר לפי מחזור העסקאות השנתי בלבד. זהו מבחן פשוט וקל ליישום, אך הוא אינו משקף בהכרח את גודלו הממשי של העסק, את כוחו הכלכלי, את היקף השפעתו על הציבור או את יכולתו להתמודד עם ההליך.

4. מחזור עסקאות הוא נתון רלוונטי, אך אין הוא יכול לשמש מבחן בלעדי. ראשית, מחזור העסק הוא פרט מידע שאינו נגיש לציבור ותובע ייצוגי אינו מודע אליו. כמו כן, עסק בעל מחזור נמוך מן הרף שייקבע בחוק עשוי להיות חלק מקבוצה עסקית חזקה, לפעול באמצעות פלטפורמה דיגיטלית מול מאות אלפי צרכנים, להחזיק בכוח שוק משמעותי או לבצע הפרה שיטתית שהנזק הנפרד ממנה קטן אך הנזק המצטבר לציבור רב. מנגד, עסק שמחזורו חורג במעט מן הרף עשוי להיות עסק משפחתי קטן, עתיר הוצאות ובעל יכולת כלכלית מוגבלת.

5. הגדרה המבוססת על נתון יחיד יוצרת אפוא תוצאות שרירותיות. חמור מכך, כאשר להגדרה מצורף איסור מוחלט על עצם הגשת ההליך, הסיווג אינו מעניק רק הקלה דיונית אלא חסינות מפני מנגנון אכיפה ציבורי חשוב.

ג. הגדרה מהותית של עסק קטן

6. מוצע כי מחזור העסקאות ישמש נקודת מוצא בלבד, ולא סוף הבדיקה. ההגדרה צריכה להתבסס על מכלול מאפיינים המלמדים אם העסק אכן זקוק להגנה המיוחדת. בין היתר יש לבחון:

א. מחזור העסקאות והיקף הפעילות בפועל;

ב. מספר העובדים;

ג. מבנה הבעלות והשתייכות לקבוצה עסקית או תאגידית;

ד. מספר הקוחות או הצרכנים המושפעים מן הפעילות;

ה. כוח השוק של העסק בתחום הרלוונטי;

ו. היקף הנכסים, מקורות המימון והיכולת הכלכלית;

ז. אופי הפעילות, מידת פיזור והיקף ההפרה הנטענת.

7. מבחנים אלה צריכים להיקרא כמכלול. אין הכרח שכל אחד מהם יתקיים, ואין נתון יחיד שצריך להכריע לבדו. כך ניתן למנוע מצב שבו עסק נהנה מן ההגנה בשל נתון חשבונאי פורמלי, אף שמאפייניו המהותיים אינם מאפיינים של עסק קטן.

ד. שיקול דעת שיפוטי

8. לצד מבחנים ברורים, יש להותיר לבית המשפט שיקול דעת. המציאות העסקית מגוונת מכדי שניתן יהיה למצותה ברף מספרי אחיד, וכל כלל קשיח צפוי ליצור מקרי קצה שבהם הסיווג המשפטי אינו תואם את המציאות הכלכלית.

9. מוצע לקבוע חזקה שלפיה עסק העומד בפרמטרים שייקבעו ייחשב עסק קטן, אולם בית המשפט יהיה רשאי לסתור את החזקה, מטעמים שיירשמו, אם מאפייני העסק, עוצמתו הכלכלית, מספר לקוחותיו, מבנה הבעלות וכוח השוק שלו מצדיקים זאת. באותה מידה, ניתן להסמיק את בית המשפט להכיר, במקרים חריגים, בעסק כעסק קטן גם כאשר הוא חורג במידה מוגבלת מאחד הרפים, אם מכלול הנתונים מלמד כי הוא זקוק להגנה.

10. שיקול דעת זה אינו פוגע בוודאות המשפטית. ניתן לשמור על ודאות באמצעות חזקה ברורה ורשימת שיקולים בחוק, תוך שמירת האפשרות לסטות מן החזקה רק בהחלטה מנומקת. מנגנון כזה מצמצם שרירותיות, מונע תכנוני סף ומאפשר הכרעה צודקת במקרים שאינם מתאימים לכלל המספרי.

ה. נוסח עקרוני מוצע

11. מוצע לשקול נוסח ברוח זו:

"עסק קטן" – עסק שמתקיימים בו התנאים שייקבעו לעניין מחזור עסקאות, מספר עובדים ומאפיינים נוספים, ואשר בשים לב למבנה הבעלות בו, להשתייכות לקבוצה עסקית, להיקף פעילותו, למספר לקוחותיו, לכוח השוק שלו וליכולתו הכלכלית, ראוי להחיל עליו את ההוראות המיוחדות לעסק קטן.

התקיימו בעסק התנאים המספריים שנקבעו, חזקה כי הוא עסק קטן; ואולם בית המשפט רשאי, מטעמים שיירשמו ולאחר שנתן לצדדים הזדמנות לטעון בעניין, לקבוע כי בנסיבות העניין אין לראות בו עסק קטן. בית המשפט רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לקבוע גם כי עסק החורג במידה מוגבלת מאחד התנאים הוא עסק קטן, אם מכלול מאפייניו ויכולתו הכלכלית מצדיקים זאת".

12. לחלופין, אם תיוותר ההגדרה בחוק כהגדרה המבוססת על מחזור, לכל הפחות יש לקבוע במפורש כי מדובר בחזק הניתנת לסתירה ולא בהגדרה חלוטה.

ו. המלצות לוועדה

13. על יסוד האמור לעיל, מתבקשת הוועדה:

- א. להגדיר עסק קטן על בסיס שילוב של מחזור, מבנה בעלות, השתייכות לקבוצה עסקית, מספר עובדים, מספר לקוחות, כוח שוק, היקף פעילות ויכולת כלכלית;
- ב. לקבוע חזקה מספרית הניתנת לסתירה, ולא סף קשיח המקנה חסינות אוטומטית;
- ג. להסמיך את בית המשפט לחרוג מן החזקה בשני הכיוונים, בהחלטה מנומקת ועל יסוד מכלול נסיבות העניין;
- ד. לשמור על אפקטיביות התובענה הייצוגית ולהתמודד עם הליכי סרק באמצעות כלים ממוקדים של תום לב, פנייה מוקדמת, סינון שיפוטי והוצאות.

ז. סיכום

14. תיקון 16 הוא הזדמנות לשפר את ההליך הייצוגי, אך הגנה נכונה על עסקים קטנים אינה מחייבת החלשה של מוסד התובענה הייצוגית. האיזון הראוי הוא הגנה ממוקדת על עסק קטן באמת, לצד שמירת האפשרות לאכוף את הדין כאשר עסק, קטן ככל שיהיה לפי נתון פורמלי, פוגע בציבור רחב או מפיק יתרון מהפרה שיטתית.
15. הגדרה רב־ממדית, חזקה הניתנת לסתירה ושיקול דעת שיפוטי מנומק יאפשרו להגן על מי שזקוק להגנה, למנוע ניצול של ההגדרה ולהבטיח שהתובענה הייצוגית תמשיך למלא את תפקידה באכיפת הדין, בהרתעה ובהגנה על הציבור.

בברכה,

תמיר דורטל, ראש תחום כלכלה

כח התערבות