

מועדוני מנויים להגרלות

תקציר

מתחילת המאה העשרים ואחת קמו חברות פרטיות שמשווקות מנויים המאפשרים השתתפות קבועה ורצופה בהגרלות של מפעל הפיס¹ בכלל ובהגרלת הלוטו בפרט (להלן - מועדונים). המועדונים רוכשים את כרטיסי ההגרלות עבור המנויים וגובים מהם עמלה. כספי הזכיות מחולקים בין המנויים וחלקם מועברים למועדון. מטרתם המוצהרת של המועדונים היא הגדלת הסיכויים לזכייה בפרסים הראשונים בהגרלות מפעל הפיס.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול רשויות החוק בנושא. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים ובמשרד האוצר; בירורי השלמה נעשו במטרת ישראל במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט. המידע על המועדונים נאסף באתרי האינטרנט שלהם.

עיקרי הממצאים

נמצא שפעילות המועדונים שונה מהותית מארגון ההגרלות של מפעל הפיס כפי שאושרו בהיתר שנתן שר האוצר: עלות ההשתתפות בהגרלות באמצעות המועדונים גבוהה מזו שקבע מפעל הפיס, וכספי הזכיות אינם משולמים במלואם לזוכים, שכן חלקם מועבר למועדון.

ביולי 2003 קבע בית המשפט העליון² שראוי שהרשויות המוסמכות יבחנו את שאלת חוקיות פעילותם של המועדונים ויחליטו אם יש מקום לנקוט הליכים כלשהם. בית המשפט קבע גם כי ראוי לבחון אם יש מקום להסדיר את הסוגיה כולה ביתר בהירות בחקיקה. למרות זאת לא נמצא שנעשתה בדיקה כוללת בדבר חוקיות פעילותם של המועדונים תוך מתן תשומת לב להיבטים המשפטיים והצרכניים של פעילות זו.

סיכום והמלצות

אף שבית המשפט העליון קבע כבר ב-2003 שראוי שפעילות המועדונים תיבדק על ידי הרשויות המוסמכות, לא נעשתה הבדיקה. ההשתתפות בבדיקה ובהכרעה לגבי פעילותם של המועדונים, יכול שגרמה להתרחבות הפעילות המתקיימת בתחום זה בלא שניתנה הכרעה בשאלת חוקיותם.

1 קיימות חברות המציעות מנויים להגרלות של המועצה להסדר ההימורים הספורט.
2 ע"א 610/02 מפעל הפיס נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ ואח', תקדין.

מן הראוי שהרשויות המוסמכות יבחנו את ההיבטים המשפטיים והצרכניים של פעילות המועדונים, ולפי תוצאות הבדיקה יפעלו גורמי האכיפה - המשטרה ומשרד המשפטים - להסדרת פעילות המועדונים ולחלופין להפסקתה.



מבוא

חוק העונשין, התשל"ז-1977³ (להלן - חוק העונשין), אוסר על ארגון משחקים אסורים, הגרלות והימורים כהגדרתם בחוק, שעשויים לזכות את המשתתפים בכסף, בשווה כסף או בטובת הנאה לפי תוצאות שהן תלויות בגורל או בניחוש יותר מאשר בהבנה או ביכולת (להלן - הימורים בלתי חוקיים). החוק קובע ש"המארגן או עורך משחק אסור, הגרלה או הימור, דינו מאסר שלוש שנים או קנס".

החוק מחריג מהאיסור את ההגרלות וההימורים שמארגן מפעל הפיס על פי היתר שניתן לו מאת שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך. ההיתר מפרט את ההגרלות המותרות, את תנאיהן, את אופן ביצוען ואת הדרכים המותרות לשינוין (להלן - ההיתר). כמו כן, החוק מתיר הימורי ספורט - על תוצאות של משחקים ותחרויות - שמקיימת המועצה להסדר ההימורים בספורט⁴ באישור שר האוצר והשר הממונה על הספורט ובאישור ועדת הכספים של הכנסת⁵.

מתחילת המאה העשרים ואחת קמו חברות פרטיות שהציעו לציבור לרכוש מינוי לתקופה קבועה מראש של חודשים אחדים עד שנה המאפשר השתתפות קבועה בהגרלות מפעל הפיס⁶ ובעיקר בהגרלת הלוטו⁷ (להלן - מועדונים). המועדונים רוכשים את כרטיסי ההגרלות עבור המנויים וגובים מהם עמלה. כספי הזכיות מחולקים בין המנויים וחלקם מועברים למועדון. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 נמצאו יותר מעשרה מועדונים פעילים. מרביתם שילבו בשמם את שם המותג "לוטו", והשתמשו בסמלים של מפעל הפיס בפרסומיהם.

מטרתם המוצהרת של המועדונים היא הגדלת הסיכויים לזכייה בפרסים הראשונים בהגרלות מפעל הפיס. המועדונים מפרסמים את פעילותם בעיתונים, בפרסום חוצות, וכן משתמשים באפיקי שיווק של שיחות טלפון יזומות ללקוחות פוטנציאליים. כמו כן הם מפעילים אתרי אינטרנט המפרטים את מבחר המסלולים המוצעים למהמר, תוצאות ההגרלות, יתרונות המועדון, הטבות, פרסים ותקנון.

בחודשים אוגוסט 2010 עד דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפול רשויות החוק בנושא. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים ובמשרד האוצר; בירורי השלמה נעשו במשרד ישראל, במפעל הפיס ובמועצה להסדר ההימורים בספורט. המידע על המועדונים נאסף באתרי האינטרנט שלהם.

3 סעיפים 224-235.

4 לפי חוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967.

5 על הגרלות מפעל הפיס ראו בכרך זה בפרק "הגרלות מפעל הפיס - ארגון, פיקוח ובקרה", עמ' 305.

6 קיימות חברות המציעות גם השתתפות בהימורים על תוצאות הטוטו ובהגרלות נוספות.

7 הגרלה שבה עולים בגורל מספרים, והמשתתף בה מנחש אילו מספרים יעלו בגורל ומסמן אותם על גבי "טופס הגרלה". סכום הפרס נקבע לפי מספר המספרים שניחש נכונה שיעלו בגורל. הגרלות הלוטו מתקיימות פעמיים עד שלוש בשבוע. טופסי הגרלה נמכרים בידי זכיינים מורשים של מפעל הפיס.

פעילות המועדונים

משרד מבקר המדינה בדק תחומים מרכזיים בפעילות המועדונים בהשוואה להגרלות מפעל הפיס. להלן תוצאות ההשוואה:

התחום	הגרלות הפיס	מועדוני מנויים
פיקוח ציבורי	יש.	אין.
עלות השתתפות בהגרלה	לפי החלטת דירקטוריון מפעל הפיס, בפיקוח ובאישור של משרד האוצר.	מחיר הכרטיס אצל הזכיינים המורשים של מפעל הפיס בתוספת עמלה של עשרות עד מאות אחוזים.
תשלום זכויות	המהמר מקבל את כל סכום הזכייה.	עד 90% מכספי הזכייה מועברים לזוכים והיתרה עוברת למועדון.
השימוש ברווחים	כ-40% מהרווחים מועברים למטרות ציבוריות.	המועדונים הם גופים פרטיים הפועלים למטרת רווח. רווחיהם אינם משמשים בהכרח למטרות ציבוריות.

מהטבלה עולה שפעילות המועדונים שונה מהותית מארגון הגרלות של מפעל הפיס כפי שאושרו בהיתר שנתן שר האוצר.

בתשובותיהם מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסרו שני מועדונים כי עיקר עיסוקם הוא מתן שירות של מילוי ושליחה של טופסי לוטו בצורה מרוכזת שמגדילה את סיכויי הזכייה, גביית כספי הזכויות והפקדתם בחשבונות הזוכים. אחד המועדונים מסר ש"ההפרש בין עלות הכרטיס לבין עלות כל מנוי, נובעת מהשירות שהחברה מעניקה למנוייה". עוד מסר אחד המועדונים כי "המדובר בחברה פרטית הפועלת למטרות עסקיות... על כן, אין לחברה... כל חובה חוקית לחלק את רווחיה, או חלק מהם".

באוקטובר 2010 פנתה המועצה הישראלית לצרכנות⁸ (להלן - המועצה לצרכנות) למשרד מבקר המדינה וציינה כי בשנים האחרונות צמחו חברות פרטיות העוסקות בשיווק תכניות מנויים קולקטיביות להגרלות של מפעל הפיס, שרווחיהן אינם משמשים לשיפור רווחת הציבור והן פועלות ללא פיקוח. לדברי המועצה לצרכנות, מתחילת 2009 ועד אוקטובר 2010 היא קיבלה כ-130 תלונות נגד המועדונים שעניינן פגיעה בצרכנים. הנושאים העיקריים שהועלו בתלונות היו הטעיה לגבי מחיר המנוי, או לגבי תקופת המנוי, התנאים לסיום ההתקשרות וקנסות יציאה, חידוש אוטומטי של המנוי ללא הסכמת הלקוח, שיווק אגרסיבי והצגת מצג שוא ואי-מתן טופס גילוי נאות ללקוחות. המועצה לצרכנות הוסיפה כי קיימת אי-בהירות בדבר זהות הגוף שעמו מתקשר הצרכן, המטעה את הצרכנים וגורמת להם לחשוב כי הם מתקשרים עם הגופים המורשים על פי החוק לארגן הגרלות והימורים.

המועצה לצרכנות הוסיפה כי התלונות מעלות חשש להפרת הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, ולפגיעה בציבור גדול של צרכנים: מכירת מנויים תמורת מחיר גבוה מעלות ההשתתפות

8 המועצה לצרכנות פועלת מכוח חוק המועצה הישראלית לצרכנות, התשמ"ח-2008. תפקידיה כוללים, בין היתר, מתן שירותים וסיוע לציבור הצרכנים ולארגוני צרכנים הפועלים שלא למטרות רווח, לצורך הגנה על זכויות הצרכן וקידום ענייניו מול גופים פרטיים וציבוריים, לרבות ייעוץ בתחומי הצרכנות, הכלכלה והמשפט; וכן ייצוג צרכנים לפני בית משפט, בית דין או כל ערכאה שיפוטית או מעין-שיפוטית שהוקמה על פי דין, לרבות בתובענות ייצוגיות.

בהגדרות - בלי לגלות לצרכן את עלות השירות, חשש שחלק ניכר מדמי ההשתתפות בהגדרות אינם מופנים למפעל הפיס, המשתתפים אינם מחזיקים בטופס ההגדרה ותנאי הגדרות וחלוקת זכויות השונים מהותית מאלו שאושרו בהיתר.

הליכים משפטיים

1. בשנת 2001 עתר מפעל הפיס לבית המשפט המחוזי נגד אחד מהמועדונים⁹ בטענה כי פעילות המועדון מנוגדת לחוק העונשין: הוא סוחר בכרטיסי הגרלות ללא היתר; והמוצר שהוא מוכר ומחיר כרטיס המשחק שונים מאלה שקבע מפעל הפיס בפיקוח משרד האוצר; ורווחי המועדון מוזרמים לכיס הפרטי של בעליו. בדצמבר 2001 דחה בית המשפט את עתירת מפעל הפיס וקבע כי פעילות המועדון נעשית כדין.

מפעל הפיס ערער לבית המשפט העליון¹⁰, ובדצמבר 2002 קבע בית המשפט כי מאחר שבהכרעה עלולה להיות השפעה על עניינו של הציבור הרחב, יש להסב את תשומת לבו של היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) לנושא על מנת שישקול אם ברצונו להצטרף להליך. בנייר עמדה של היועמ"ש שהוגש לבית המשפט בפברואר 2003 בעניין אותו מועדון¹¹, הודיע היועמ"ש לבית המשפט העליון כי לדעתו פעילות המועדון היא לכאורה בבחינת עברה פלילית, אך כיוון שבית המשפט המחוזי לא קיבל עמדה זו, כל עוד לא תשתנה הפסיקה האמורה, אין מקום לחקור את פעילותה של החברה. היועמ"ש הודיע שהוא יורה על חקירה פלילית רק אם יבוטל פסק הדין של בית המשפט המחוזי ופעילות המועדון תימשך גם לאחר מתן פסק הדין על ידי בית המשפט העליון.

עוד ציין היועמ"ש כי לכאורה "מדובר בפעילות בלתי חוקית, הנוגדת את הוראות חוק העונשין בעניין 'משחקים אסורים, הגרלות והימורים'" (ההדגשה במקור). ואלה הנימוקים העיקריים לעמדה זו: (1) לשונו של ההיתר מלמדת כי תנאי לפעולה הוא שיוק ההגדרה על פי כללי מפעל הפיס, ומובן שהשיוק בדרך שנוקט המועדון אינו עומד בתנאי ההיתר. מכיוון שההיתר הוא בבחינת חריג לכלל האוסר לקיים משחקים אסורים, מן הראוי לפרשו על דרך הצמצום. (2) המועדון מארגן הגרלות עצמאיות ונפרדות מהגרלות מפעל הפיס, משום שהמנויים מחזיקים בכרטיס המועדון ולא בטופסי ההגרלות של מפעל הפיס, ולא כל כספי הזכויות מחולקים בין המנויים. (3) המועדון מחייב את המנויים בעלות כרטיס הגבוהה פי שניים וחצי בקירוב מהמחיר שגובה מפעל הפיס "הפער - שהוא בבחינת רווח מהימורים - משתלשל לכיסם של [בעלי המועדון]".

ביולי 2003 פסק בית המשפט העליון כי הקביעה של בית המשפט המחוזי בדבר חוקיות פעילות של המועדון מבוטלת וקבע ששאלת חוקיותה של פעילות המועדון "ראוי שתיבדק על ידי הרשויות המוסמכות, ועל אלה להחליט האם יש מקום לנקוט בהליכים כלשהם. כן מן הראוי לתת את הדעת על השאלה האם יש מקום להסדיר את הסוגיה כולה ביתר בהירות בחקיקה עצמה. המצב כיום אינו נראה משביע רצון. ההימור באמצעות מנויי... [המועדון], המאורגן באופן מסחרי, גם אם מבחינה טכנית אינו שונה מהימור קבוצתי של שנים-עשר משתתפים על בסיס חברתי, הרי שבפועל הוא מביא לשינוי מסוים בדפוס ההשתתפות במשחק הלוטו. הגם שדפוס השתתפות זה מתאפשר, לכאורה, בשל הכללים שקבע מפעל הפיס עצמו, ספק אם ההיתר למפעל הפיס מכוון לדפוס הימור זה...יש לזכור עוד כי למעלה ממחצית הסכום שמשולם על-ידי בעלי המנוי עבור ההגדרה נותר בידי

9 ה"פ (תל-אביב-יפו) 1294/01, 1106/01 מפעל הפיס נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ, תקדין.

10 ע"א 610/02 מפעל הפיס נ' לוטונט מועדון חברים בע"מ ואח', תקדין.

11 היועמ"ש לא הצטרף כצד לתביעה אלא הסתפק במתן חוות דעת בשאלות המשפטיות שלדעתו לציבור עניין בהם.

[המועדון] כתשולם עבור שירותים. מן הראוי שהמנויים יהיו מודעים לנתון זה במלואו" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

2. בעקבות החלטת בית המשפט העליון פנה מפעל הפיס בשנים 2003-2006 פעמים מספר ליועמ"ש דאז בתלונות ובבקשה שהסוגיה תיבדק על ידי הרשויות המוסמכות.

לא נמצא שנעשתה בדיקה כוללת בדבר חוקיות הפעילות של המועדונים.

3. במרס 2009 פנה אחד המועדונים לבית המשפט לחוזים אחידים¹² בבקשה לאישור חוזה אחיד ולאישור שאין בתקנון פעילותו תנאי מקפח. בא כוחו של היועמ"ש דאז¹³ ציין בתשובתו לבקשה ממאי 2009 כי עמדתו העקרונית של היועמ"ש, כפי שהובעה בדיונים בבקשות אחרות שהגישו המועדונים לבית דין זה, היא כי הפעלת המועדונים "בדרך דומה לדרך בה פועלת המבקשת [המועדון], ולו לכאורה, אינה חוקית" (ההדגשה במקור).

באוגוסט 2009 חיווה סגן בכיר לפרקליט המדינה (כלכלי) את דעתו בחוות דעת שהוגשה לפרקליט המדינה, ולפיה פעילות המועדון היא ארגון אסור של הימור המתקיים באופן חוקי. למרות זאת, במרס 2010 נעשתה בלשכת היועמ"ש בחינה מחודשת של הנושא והוחלט שלא לטעון במסגרת תיק זה כנגד חוקיות הפעילות של המועדון. מלשכת היועמ"ש נמסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 שהוחלט שאין מקום לטעון במסגרת ההליך בעניין החוזה האחיד של המועדון כי מדובר בפעילות לא חוקית, מאחר שמדובר בתיק אזרחי ובמקרה מסוים. ייתכן שבמקרה אחר העמדה המשפטית תהיה שונה.

בתשובתו מפברואר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר אחד המועדונים כי "למען הזהירות נבהיר, כי החברה אינה עוסקת בפעילות לא חוקית. כל עיסוקה הוא כאמור במתן שרות ללקוחותיה, שעיקרו שליחת טפסי לוטו וטוטו בצורה מרוכזת שמגדילה את סיכויי הזכייה...מעבר ליתרונות הרבים בהשתייכות לקבוצה של שולחים, גם פעולת השליחה עצמה, איסוף כספי הזכייה והפקדתה לחשבון הזוכה, נעשית על ידה".

סיכום

אף שבית המשפט העליון קבע כבר ב-2003 שראוי שפעילות המועדונים תיבדק על ידי הרשויות המוסמכות, לא נעשתה הבדיקה. ההשתהות בבדיקה ובהכרעה לגבי פעילותם של המועדונים, יכול שגרמה להתרחבות הפעילות המתקיימת בתחום זה בלא שניתנה הכרעה בשאלת חוקיותם.

מן הראוי שהרשויות המוסמכות יבחנו את ההיבטים המשפטיים והצרכניים של פעילות המועדונים, ולפי תוצאות הבדיקה יפעלו גורמי האכיפה - המשטרה ומשרד המשפטים - להסדרת פעילות המועדונים ולחלופין להפסקתה.

12 ח"א 201/09 חברת ניו ספורט ומרקטינג בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', טרם הוכרע.
13 לפי חוק החוזים האחידים, התשמ"ג-1982, המשיבים לבקשת אישור לחוזה אחיד יהיו היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, מי שנקבעו כמשיבים בתקנות, וכן מי שבית הדין מצא לנכון להזמין כמשיב.

