

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותרים:

1. ד"ר עאדל מנאע
2. מוחמד ח'דר מחמוד אבו אלחומס
3. סאמי מוחמד בדראן
4. אבו ריאלה ראאד
5. אוניברסיטת אל-קודס - מרכז הפעילות הקהילתית
6. מרכז אלקודס לזכויות חברתיות וכלכליות
7. מרכז ירושלים לסיוע משפטי וזכויות אדם
8. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד טלי ניר ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או
באנה שגרי-בדארנה ו/או שרון אברהם-ויס ו/או לימור
יהודה ו/או סוניה בולוס ו/או עודד פלר ו/או סיגל שהב
ו/או נסראת דקואר

ת"ד 34510, ירושלים 91000

טל': 02 - 6521218 ; פקס': 02 - 6521219

- נ ג ד -

המשיבים:

1. רשות המסים
2. המוסד לביטוח לאומי
3. משטרת ישראל

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה למשיבים, והמורה להם לבוא וליתן טעם כדלקמן:

א. מדוע לא יופסק לאלתר ובאופן מוחלט השימוש בכוחות שיטור להקמת מחסומי דרכים לגביית חובות למשיבים 1-2 בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

ב. מדוע לא תופסק לאלתר ובאופן מוחלט גביית חובות, באופן שאינו מאפשר הליך הוגן ובניגוד להוראות פקודת המסים (גביה), בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

בקשה לדיון מוקדם

עניינה של עתירה זו הוא החלטת רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי ומשטרת ישראל ליזום ולהוציא לפועל שיטה לגביית חובות, שאינה מצויה בספר החוקים, אשר עושה שימוש בסמכות המשטרתית להקמת מחסומי דרכים על מנת לבצע גביית חובות.

כמתואר בעתירה זו, שיטת גבייה זו מבוצעת באמצעות שיתוף פעולה של נציגי רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי עם נציגי משטרת ישראל, אשר יחדיו מקימים ומאיישים מחסומי דרכים. במחסומים אלה מעוכבים כלי רכב העוברים במקום, וכאשר נמצא כי נגד בעל הרכב או נגד מי מבני משפחתו תלוי ועומד חוב לרשויות הגבייה, מתבקשים המעוכבים לשלם את החוב במקום, אחרת מעוקל כלי הרכב. ככל הידוע לעותרים, שיטת גבייה זו מופעלת באופן כמעט בלעדי בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

השימוש באמצעי אכיפה בלתי חוקי זה גורם לפגיעות חמורות בזכויות אדם יסודיות של תושבי ירושלים המזרחית, ובהן פגיעות בחופש התנועה שלהם, בזכותם להליך הוגן, לכבוד ולפרטיות ובנגישותם למקורות פרנסה ולמוסדות רפואה וחינוך. כן גורם השימוש החוזר והנשנה במחסומי הגבייה לפגיעה קשה ומתמשכת במרקם החיים של השכונות הפלסטיניות שבמזרח ירושלים ובסדר יומם של כלל תושביהן, והכל כמפורט בהרחבה בעתירה.

בהתחשב בחומרת הפגיעה בזכויות יסוד מוגנות, ובמספרם הרב של בני האדם, הנפגעים מדי יום ביומו מהמשך השימוש באמצעי הפסול של מחסומי הגבייה, ובהתחשב בחומרת הפגם שנפל בהחלטת המשיבים להוציא אל הפועל שיטת גבייה בלתי חוקית, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון מוקדם בעתירה.

תוכן עניינים

4.....	מבוא – קורותיו של האזרח ק' במפגשו עם מחסום גבייה
6.....	העותרים
7.....	הרקע העובדתי
7.....	א. מחסומי גבייה – מהם?
8.....	הטיעון הביטחוני
10.....	פסילת השימוש במחסומי גבייה בעבר
11.....	ב. תאור אופן תפעולם של מחסומי הגבייה
13.....	ג. הפגיעות הנגרמות לתושבי ירושלים המזרחית עקב הפעלתם של מחסומי הגבייה
13.....	הפגיעה במעגל הראשון – במעוכבים במחסומים
16.....	הפגיעה במעגל השני – במרקם החיים של כלל תושבי האזור
18.....	ד. הפניות למשיבים ותשובותיהם
22.....	הטיעון המשפטי
	א. כללי 22
22.....	ב. ירושלים המזרחית - החוק החל
23.....	ג. פעולות המשיבים בחריגה מסמכות ובחוסר סמכות
23.....	עקרון חוקיות המנהל
23.....	המשיבים 1 ו-2 – רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי
23.....	ההסדר בחוק לגביית חובות מס
25.....	הביקורת על פקודת המסים (גביה)
26.....	החובה לפרש את הסדר הגבייה באופן דווקני ומצמצם
28.....	פעולות המשיבים 1 ו-2 בחוסר סמכות
30.....	המשיבה 3 – משטרת ישראל
30.....	סמכות לסייע לרשויות ציבוריות
30.....	סמכות העיכוב – דרישה לעבירה קונקרטית
32.....	סמכות לדרוש הצגת תעודת זהות
33.....	סמכות דרישת הזדהות והעברה למשמורת – שוהים בלתי חוקים
33.....	סמכות דרישת ההזדהות והעיכוב מטעמי ביטחון
34.....	חריגת המשיבה 3 מסמכויותיה
35.....	ד. פגיעת המשיבים בזכויות אדם מוגנות
35.....	הפגיעה במעגל הראשון – במעוכבים במחסומים
35.....	פגיעה בזכות לכבוד
36.....	פגיעה בזכות לחירות ובזכות לחופש תנועה
36.....	פגיעה בזכות להליך הוגן
37.....	פגיעה בזכות לפרטיות
37.....	הפגיעה במעגל השני – במרקם החיים של כלל תושבי האזור
37.....	פגיעה בזכות לחירות ובזכות לחופש תנועה
38.....	פגיעה בזכויות לפרנסה, לחינוך ולבריאות
38.....	פגיעה בזכות לשוויון
38.....	אי חוקיות הפגיעות בזכויות תושבי ירושלים המזרחית
39.....	ה. פעולות המשיבים בחוסר סבירות ובחוסר מידתיות

מבוא – קורותיו של האזרח ק' במפגשו עם מחסום גבייה

ביום 7 במרץ 2006 בסביבות השעה 06:10 בבוקר יצא אדם בעל תעודת זהות שמספרה xxxxxxxxxx (להלן ייקרא: האזרח ק') מביתו שבירושלים לכיוון האוניברסיטה העברית בהר הצופים.

האזרח ק' הספיק לנסוע רק כמאתיים מטרים, כשנתקל בשוטר שהורה לו לעצור בצד הכביש ולהציג את תעודותיו. האזרח ק' עשה כמבוקש, ציין כי הוא ממנהר ליעדו וניסה לשאול מהי העילה שבגינה עוכב.

באותה שעה התפתח במקום עומס תנועה משני צדי הכביש, שכן שוטרים נוספים עיכבו באופן דומה נהגים נוספים, בשני כיווני התנועה. במרחק של כמה מטרים מן הכביש חנה רכב אזרחי, אליו לקח השוטר את התעודות שמסר לו האזרח ק', ומסרן לאנשים שישבו בו.

כעבור כעשר דקות שב השוטר אל האזרח ק', אשר המתין בתוך רכבו, והודיע לו, כי תלוי נגדו חוב במס רכוש, שאת מחציתו, סך של 7400 ₪, עליו לשלם במזומן בתוך 30 דקות, אחרת יעוקל רכבו וייגרר משם. האזרח ק' הופתע. הוא ידע אומנם כי עניין כלשהו תלוי ועומד בינו לבין מס רכוש בעקבות רכישה של חלקת אדמה כלשהי בעבר, אולם היה תחת הרושם, כי העניין מצוי בהליך של הסדר, שכן עורך דינו טיפל בעניין, ואף דיווח לו כי בחשבונו במס רכוש צבורה לו יתרה, אשר תוחזר לו בקרוב. הוא מעולם לא שמע על קיומו של חוב כלשהו למס רכוש, לא כל שכן התראה על צעדים כלשהם, שעלולים להינקט נגדו אם לא ישלם חוב שכזה. על כן, מחה האזרח ק' בפני השוטר על ההודעה שנמסרה לו, אולם הדבר לא שכנע את השוטר.

האזרח ק' הוסיף כי אין ברשותו סכום כסף כה נכבד במזומן, וכי על מנת לגייסו יהיה עליו לנסוע עם הרכב. השוטר השיב כי יהיה עליו ללכת ברגל כדי לעשות זאת. בלית ברירה, שב האזרח ק' ברגל לביתו, שם פנה והעיר משנתו את שכנו עורך הדין, וניסה להיעזר בו בפתרון הבעיה.

עורך הדין ניגש עימו חזרה למחסום, והשניים פנו ליושבים ברכב האזרחי, שנראה היה כי הם המופקדים על המתרחש באמצעות מתן הנחיות לשוטרים. לבקשתם כי יזדהו, הציג אחד מהם תג של עובד מדינה. ההסברים בדבר אי קיומו של חוב לא התקבלו ויושבי הרכב עמדו על כך שהסכום הנדרש ישולם במזומן ובאופן מיידי. הצעות האזרח ק' לשלם את הסכום בצ'ק או באמצעות כרטיס אשראי סורבו.

לאור השעה המוקדמת, בה עדיין סגורים הבנקים, הסכימו האנשים במחסום להמתין עם עיקול הרכב עד לשעת פתיחת סניף הבנק בגבעה הצרפתית. האזרח ק' פנה לשם ברגל, ולאחר פתיחת סניף הבנק משך את סכום הכסף הנדרש ושב למחסום. שם הוא שילם כפי שנתבקש, קיבל קבלה ואת מפתחות רכבו שנלקחו ממנו. לאחר עיכוב של כשעתיים וחצי הוא הורשה סוף סוף להמשיך בדרכו.

כשלושה שבועות לאחר האירוע הטראומטי, ובעקבות המשך הטיפול בעניינו מול מס רכוש, קיבל האזרח ק' מכתב מרשויות המס, בו דווח כי (אכן) נזקפת לו יתרת זכות של 26,005 ₪. זו הופקדה בחשבון הבנק שלו כעבור כמה חודשים.

כאן המקום לגלות, כי האזרח ק' הוא בעצם ד"ר עאדל מנאע, העותר 1, מנהל המרכז לחקר החברה הערבית בישראל במכון ון ליר בירושלים, אדם שומר חוק ומכובד בקהילתו.

גם מבלי להתייחס לטעות המינהלית החמורה, שבשלה נחשד כבעל חוב, הרי שפעולות נציגי החוק שעימן נאלץ להתמודד באותו בוקר – עיכובו בידי שוטר בבוקרו של יום ובאמצעו של רחוב סואן, הכרזתו כעבריין מס, הורדתו מכלי רכבו, אשר הביאו לכך שנאלץ למצוא את דרכו ברגל בבהילות על מנת לגייס סכום כסף שנדרש ממנו תחת האיום שרכבו יעוקל, ומבלי שהייתה לו כל דרך לערער על העלילות שנטוו נגדו, וכל זאת לעיניהם המשתאות של שכנים ומכרים – מצביעות על החומרה הרבה במעשי הרשות בעניינו ובעניינם של מחסומי הגבייה בכלל.

עניינה של עתירה זו היא החלטת משטרת ישראל ורשויות הגבייה (רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי) ליזום ולהוציא לפועל שיטת גבייה, שאינה מצויה בספר החוקים ולא אושרה על ידי המחוקק.

שיטת גבייה זו עושה שימוש בסמכות המשטרתית להקים מחסומי דרכים, המוגבלת בחקיקה לתכלית של שמירה על ביטחון הציבור בלבד, על מנת לבצע פעולות גבייה של רשויות המס. כדי להוציאה לפועל, חוברים נציגי המשטרה ונציגי רשויות הגבייה להקמתם ותפעולם של מחסומי דרכים. במחסומים אלה מעוכבים כלי רכב העוברים במקום, וכאשר נמצא כי לבעל הרכב או למי מבני משפחתו תלוי ועומד חוב לרשויות הגבייה, הם מחויבים להמציא את התשלום בו במקום, ולא - מעוקל כלי הרכב. ככל הידוע לעותרים, שיטת גבייה זו מופעלת באופן כמעט בלעדי בירושלים המזרחית.

עתירה זו מבקשת למנוע מהרשות להשתמש בכוחה ובכלים המצויים ברשותה כעבריין בשוק האפור, שכן שיטת הגבייה שתתואר בעתירה זו מגלה רשויות, הפועלות שלא במסגרת הסמכויות שהוקנו להן בחוק, באופן סחטני, תוך הפעלת איומים ואולטימטומים, וללא מתן אפשרות לתושב להתגונן או לערער על החלטותיהן ועל פעולותיהן.

העותרים

1. העותר 1 הוא ד"ר עאדל מנאע, מנהל המרכז לחקר החברה הערבית בישראל במכון ון ליר בירושלים וחבר הנהלת האגודה לזכויות האזרח בישראל. כמפורט לעיל, הוא עוכב בעבר במחסום גבייה בירושלים המזרחית.
2. העותר 2 הוא מוחמד ח'דר מחמוד אבו אלחומס, תושב שכונת עיסאווייה ועובד המרכז למידע אלטרנטיבי. מר אלחומס עוכב בעבר במחסום גבייה של מס הכנסה בירושלים המזרחית.
3. העותר 3 הוא סאמי מוחמד בדראן, תושב שכונת ג'בל מוקבר ועובד כנהג אוטובוס בחברת ההסעות המזרח ירושלמית. מר בדראן עוכב בעבר במחסום גבייה בירושלים המזרחית בשעה שהסיע נוסעים באוטובוס ציבורי במסגרת עבודתו.
4. העותר 4 הוא אבו ריאלה ראאד, תושב שכונת עיסאווייה. מר ראאד מובטל בגלל מצבו הבריאותי, הוא מושתל קוצב לב וזקוק לטיפולים רפואיים תכופים בבית החולים. מר ראאד עוכב מספר פעמים במחסומי גבייה בירושלים המזרחית.
5. העותר 5 הוא מרכז הפעילות הקהילתית של אוניברסיטת אל-קודס. מרכז זה פועל משנת 1999 להעלאת המודעות של תושבי ירושלים המזרחית בנושאי מעמד אזרחי, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות, שירותים מוניציפאליים, חינוך ותעסוקה ואף מעניק ייעוץ משפטי בנושאים אלה. המרכז פועל בשיתוף פעולה עם אוניברסיטת מקגיל במונטריאול, קנדה ובמימון הסוכנות הקנדית לפיתוח בינלאומי (CIDA).
6. העותר 6 הוא מרכז אלקודס לזכויות חברתיות וכלכליות (JCSER). מרכז זה הוא עמותה, שנוסדה בשנת 1997 על ידי עורכי דין ופעילי זכויות אדם מירושלים המזרחית במטרה לקדם את ההגנה על זכויות תושבי ירושלים המזרחית הפלסטינים בהתאם למשפט הבינלאומי. המרכז פועל לתיעוד הפרות זכויות אדם ומעניק עזרה משפטית בנושאי מעמד ותושבות, ביטוח לאומי וארנונה, הריסות הבתים ונושאים נוספים.
7. העותר 7 הוא מרכז ירושלים לסיוע משפטי וזכויות אדם (Jerusalem Center for Human Rights). מרכז זה הוא עמותה, שנוסדה בשנת 1998, והוא מעניק ייעוץ וייצוג משפטי לפלסטינים בשטחים הכבושים. המרכז פועל בשיתוף ארגוני זכויות אדם פלסטינים וישראלים לקידום זכויות האדם ועקרונות שלטון החוק הן בירושלים המזרחית והן בגדה המערבית, לרבות בשטחי הרשות הפלסטינית.
8. העותרת 8 היא האגודה לזכויות האזרח בישראל, עמותה הפועלת להגנת זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים. בין היתר, מפעילה האגודה פרויקט לקידום זכויות תושבי ירושלים המזרחית, במסגרתו היא פועלת להביא לשיפור בהיקף ובאיכות השירותים הממשלתיים והעירוניים, הניתנים לאוכלוסיית ירושלים המזרחית, ולמניעת הפרת זכויות תושבי האזור.

הרקע העובדתי

א. מחסומי גבייה – מהם?

9. המונח "מחסומי גבייה" מתאר מחסומים זמניים המוקמים על ידי משטרת ישראל (לרוב באמצעות יחידות משמר הגבול) ביחד עם אחת מרשויות המדינה, המופקדות על גביית מסים מן האזרחים, רשות המסים או המוסד לביטוח לאומי (להלן: רשויות הגבייה או פקידי הגבייה). מחסומים אלה מוצבים למשך מספר שעות על צירי תנועה בתוך או בסמוך לשכונה מסוימת, לצורך איתור חייבים, גביית חובות, לעיתים תוך עיקול רכוש (לרוב, כלי רכב), ו/או הגעה להסדר חוב עם החייב ויישומו באופן מיידי.

להמחשה ראו את תמונות מחסומי הגבייה המצורפים בזאת ומסומנים **כנספח ע/1**.

10. מחסומי גבייה (או להלן גם: **המחסומים**) אינם אמצעי המופעל ברגיל ובאופן שכיח בתחומי ישראל, אם כי ידוע לעותרים שמחסומים מעין אלה הופעלו מספר פעמים מועט במרכז הארץ. לעומת זאת, ובניגוד קיצוני לכך, מוצבים מחסומים אלה באופן קבוע ושכיח מאוד בירושלים המזרחית, כפי שיתואר להלן.

11. מחסומי הגבייה אינם מחסומי קבע, אולם הם מוצבים במועדים ובמיקומים קבועים. בתקופה, שבה נערך מעקב מטעם העותרים לקראת עתירה זו, מתחילת שנת 2006 ועד ליום הגשת עתירה זו, הוצבו המחסומים בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית בתדירות של אחת לשבוע-שבועיים. מטבלת המעקב אחר מחסומי הגבייה, המצורפת לעתירה זו, עולה כי בכל אחת מן השכונות, בהן בחרו פקידי הגבייה להציב את המחסומים: עיסאווייה, ראס אל עמוד, בית חנינא-שועפאט וסמוך למחסום א-ראס, הוצבו המחסומים בדרכים מרכזיות בהן ישנה תנועה רבה של האוכלוסייה הפלסטינית, הן מהשכונה בה הוצב המחסום והן משכונות גובלות. במיקומים שנבחרו שבו והוצבו המחסומים פעם אחר פעם, וגם שעות הפעלת המחסומים היו קבועות למדי וחזרו על עצמן.

טבלת המעקב אחרי מחסומי הגבייה מצורפת בזאת ומסומנת **כנספח ע/2**.

12. יצוין, כי המידע המפורט בטבלת המעקב אחר מחסומי הגבייה, המצורפת לעתירה זו, מבוסס על נתונים שנאספו לקראת הכנתה של העתירה, אולם ודאי שאין נתונים אלו מצביעים על מלוא היקפה של פרקטיקת מחסומי הגבייה בשכונות הפלסטיניות שבירושלים המזרחית, הן מבחינת מספר המקומות בהם מוצבים המחסומים והן מבחינת תדירות הצבתם. עם זאת, מידע זה בהחלט מוכיח את מיקומי המחסומים הנפוצים ואת תדירות הצבתם.

13. מעדויות של פעילים בשכונות פלסטיניות אחרות במזרח ירושלים ידוע לעותרים, שמחסומי גבייה הוצבו גם באזורים שלא מפורטים בטבלה, כמו בכניסה לשכונת אום טובא, בכניסה לגיבל מוכבר ובא-טור.

14. יצוין עוד כי במחסומים המצוינים בטבלת המעקב נבדקים גם תושבי שכונות אחרות. כך, למשל, במחסומי הגבייה המוצבים בשכונת ראס אל-עמוד נבדקים גם כלי רכב של תושבי שכונות ג'בל מוכבר, סילוואן ושכונות פלסטיניות נוספות מדרום מזרח ירושלים. במחסומי

הגבייה המוצבים בשכונות בית חנינא-שועפאט נבדקים גם כלי רכב של תושבי כל השכונות הפלסטיניות שבצפון מזרח ירושלים.

הטיעון הביטחוני

15. כבר כאן יודגש, כי אין עתירה זו עוסקת במחסומים, אשר מוקמים בעקבות התראות ביטחוניות או לצורך ביצוען של משימות ביטחוניות על ידי הצבא או על ידי המשטרה ללא כל מעורבות של גורמי גבייה (להלן: **מחסומים ביטחוניים**).

16. העילה הבלעדית להצבתם של מחסומי הגבייה היא **גביית חובות**. זאת בניגוד לטענות המשיבים, שיוצגו בהמשך, כאילו מצטרפים גורמי הגבייה למחסומים, המוקמים על ידי המשטרה למטרות ביטחון, ומבצעים את הגבייה כתוספת לבדיקות הביטחוניות, שמתקיימות ממילא במחסום.

17. האינדיקציות לכך הן רבות: ראשית, ניצבת העובדה הפשוטה, כי במרבית מחסומי הגבייה לא מבצעים השוטרים בדיקה ביטחונית של העוברים במחסום, אלא נשמעים רק להוראות גורמי הגבייה ביחס להסדרת התנועה במחסום וזיהוי המעוכבים. כפי שיפורט בפרק הבא, בדיקת חבות המס של המעוכב נעשית במרבית המקרים על פי מספר הזיהוי של כלי הרכב ובמקרים אחרים על פי מספר תעודת הזהות של נהג הרכב. בהתאם לכך, דורשים השוטרים מהמעוכבים להציג את תעודת הזהות רק במקרים בהם נבדקת חבות המס באמצעות מספר תעודת הזהות.

כך, למשל, מעיד ס' מ' ז', תושב העיר העתיקה, אשר עוכב ביום 25.12.06 במחסום גבייה שהוקם בסמוך למחסום א-ראם: "השוטר בא וביקש ממני את תעודת הזהות ורישיונות הרכב ולחכות בצד. אני מדגיש פה שהשוטר לא לקח את תעודת הזהות שלי כדי לבדוק אותה, אלה כדי לגרום לי להישאר ולא לעזוב את המחסום. לא ראיתי בשום שלב שהוא בודק את תעודת הזהות שלי, ואם אני זוכר נכון הוא רק נתן אותה לפקיד האזרחי שיושב באוטו כדי לשמור אותה אצלו."

עדותו של מר ז' מצורפת בזאת ומסומנת **כנספח ע/3**.

18. שנית, במקרים בהם ישובים בכלי הרכב נוסעים נוספים, במהלך העיכוב של כלי הרכב לא נבדקת כלל זהותם של הנוסעים ברכב והאם הם שוהים בלתי חוקיים בתחומי ישראל.

כך, למשל, מעיד מר ב' ע' א', תושב שכונת בית חנינא, כי ביום 5.12.06 עוכבו הוא ואשתו במחסום גבייה שהוצב סמוך למחסום א-ראם. בעוד שתעודת הזהות שלו נבדקה על מנת לקבוע את חבותו במס, לא התבקשה כל תעודת זהות מאשתו: "באותו האירוע אשתי הייתה איתי במשאית. התכוונתי להביא אותה איתי לאיזה רופא לפני שנגיע הביתה. ידעו שזאת אשתי אחרי שאני אמרתי להם את זה. הם לא התייחסו אליה בכלל, לא ביקשו ממנה שום מסמך מזהה, לא תעודת זהות ולא כלום. לא נתנו לי ללכת להביא אותה לרופא ולחזור. נאלצתי בסוף לשלוח אותה במונית לבד".

עדותו של מר א' מצורפת בזאת ומסומנת **כנספח ע/4**.

19. במקרים בהם עוברים במחסומי הגבייה הולכי רגל או כלי רכב ציבוריים, ניתן להם לעבור ללא בדיקת תעודות הזהות או בדיקה ביטחונית אחרת.

לעותר מספר 3, סאמי מוחמד בדראן, תושב שכונת גיבל מוקבר ונהג אוטובוס בחברת ההסעות המזרח ירושלמית מאפשרים לעבור עם האוטובוס ולא נערכת בדיקה של תעודות הזהות של הנוסעים. הוא מביא לדוגמא את מחסום הגבייה, בו נתקל כמאה מטרים לפני מחסום א-ראם ביום 5.12.06: "ראיתי שישנו תור ארוך של מכוניות ושוטרי מג"ב שעוצרים את המכוניות ואנשים בלבוש אזרחי שיש להם מחשב בודקים אם יש לאנשים איזה שהוא חוב. היות ואני הייתי באוטובוס שלי עם נוסעים, אז במחסום לא ביקשו ממני לעצור, כך שהגעתי למחסום השוטר סימן לי לעבור. לא בדקו לי או לנוסעים את תעודות הזהות. כנראה שידעו שאני נהג באוטובוס של חברה הסעות רשמית ומסודרת עם כל גורמי המס או הביטוח הלאומי, לכן לא היה תועלת בכך שהם עוצרים אותי."

20. בנוסף, הצבת המחסומים במיקומים קבועים פחות או יותר, בשעות דומות (בדרך כלל במהלך שעות הבוקר), ולפרקי זמן מוגבלים של כמה שעות, מעידים אף הם על כך שמחסומים אלה לא נועדו למטרות ביטחון, שכן הם אינם מוקמים כפועל יוצא מהתראה ביטחונית קונקרטית, כפי שהדבר מתבצע לעיתים בשכונות אחרות בירושלים או במקומות אחרים בארץ.

21. אף מיקום המחסומים בלב שכונות פלסטיניות מעלה תהייה באשר לתכליתם הביטחונית, שכן מפני מי מגינים המחסומים על תושבי שכונות אלה? ההומוגניות הפלסטינית של העוברים והמעוכבים במחסומי הגבייה מבהירה, כי אין כאן מקום לטיעון ביטחוני, שכן לא קיים באזורים בהם מוקמים המחסומים מימד של הבדלי לאום העשויים להביא לביצוע עבירות הפוגעות בציבור באשר הוא.

22. לא זאת אף זאת, שבמקרים מסוימים מוקמים מחסומי הגבייה מטרים ספורים ממחסום ביטחוני קבוע, כמו למשל במקרה של מחסומי הגבייה, המוצבים בצמידות למחסום א-ראם, ועל כן ברי כי אין למחסומים אלה כל משמעות ביטחונית, וכל תכליתם היא ביצוע הליך הגבייה.

23. נוסף על כך, שיתוף הפעולה בין רשויות הגבייה לבין משטרת ישראל, כשלעצמו, שולל את הטיעון הביטחוני. ככל הידוע לעותרים, משלמות רשויות הגבייה למשיבה 3 עבור הליווי להפעלת המחסומים. היציאה אליהם מתואמת ומוסדרת מראש בין המשיבים. במצב דברים זה ברי, כי בהפעלת מחסומי הגבייה משמשת המשיבה 3 אך כחברת האבטחה של המשיבים 1 ו-2, והשוטרים מונחים לפעולה בהתאם. אשר על כן, אם תכלית המחסומים הייתה ביטחונית, לא סביר שמשטרת ישראל הייתה מקבלת תשלום על כך; לא סביר שהייתה מקימה אותם בתאום שכזה מראש; לא סביר שהייתה מפעילה אותם לפרקי זמן קצובים כל כך ולא סביר שהייתה מקימה אותם במיקומים שהם מוקמים כיום, בלב שכונות פלסטיניות.

24. ניתן להניח, שאם היה מדובר בחשש אמיתי לביטחון הציבור היו המחסומים מוצבים לפרקי זמן ארוכים הרבה יותר ובודאי שהייתה נבדקת זהותם של כל יושבי כלי הרכב. כן

ניתן להניח שהייתה נערכת בדיקה ביטחונית של כלי הרכב עצמו. אולם כפי שיפורט בפרק הבא, במחסומי הגבייה לא מבצעים השוטרים בדיקות ביטחוניות של העוברים במחסום, אלא רק מסייעים לגורמי הגבייה בהעברת פרטי הנהג – מספר תעודת הזהות שלו או מספר הרישוי של כלי הרכב – כדי שניתן יהיה לבדוק את חבותו למשיבים 1 ו-2. מכאן שהשוטרים במחסומי הגבייה משמשים אך כשומרי סדר, ולעתים אף כשלוחים של גורמי הגבייה ובשירותם.

25. מאופן תפעולם של מחסומי הגבייה עולה, כי גביית חובות היא המטרה הבלעדית להצבתם של המחסומים. על כן, כל טענה אפשרית מטעם המשיבים בדבר הצורך הביטחוני להקמת המחסומים בלב שכונות ירושלים המזרחית, לא ראוי לה שתשמע ודינה להידחות.

פסילת השימוש במחסומי גבייה בעבר

26. בעבר הפעילה רשות השידור בשיתוף משטרת ישראל מחסומי גבייה ברחבי הארץ לצורך גביית אגרת טלוויזיה. עשרות מיליוני שקלים נגבו במהלך שנת 2003 מהציבור במחסומי דרכים, שהקימו אנשי אגף הגבייה של רשות השידור, אשר לוו בשוטרים בשכר. אולם, כאשר הדבר נודע ליועצת המשפטית של רשות השידור הופסק השימוש במחסומי הגבייה, לאחר שזו הבהירה, כי עיכוב הנהגים בדרכים מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

ראו הדיווח על פרקטיקת המחסומים הבלתי חוקית של רשות השידור בכתבת עיתון "הארץ" מיום 30 למאי 2004 המצורפת והמסומנת כנספח 5/ע.

27. בישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת, שעסקה בגביית אגרת טלוויזיה על ידי רשות השידור באמצעות מחסומי גבייה, הבהירה היועצת המשפטית של רשות השידור, גב' חנה מצקביץ, כי "נתנו הוראה להפסיק את הפעילות הזאת. צריך לחשוב על דרכים אחרות כי זאת לא הדרך הנכונה... הודעתי שהגבייה הזו לא תקינה".

ראו בפרוטוקול מס' 209 מישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 7 ביוני 2004 המצורף בזאת ומסומן כנספח 6/ע.

28. חברי ועדת הכלכלה גינו את רשות השידור ואת משטרת ישראל באופן שאינו משתמע לשתי פנים על השימוש באמצעי זה ועל החריגה מהסמכויות, שהוקנו להן בחוק לאכיפת תשלומי האגרה. ח"כ איתן כבל אמר:

"לעיתים נדירות אתה נתקל בסיטואציה כל כך מביכה כמו שהיינו עדים לה כאן... אני מבין שצריך לגבות, אני גם מבין שצריך לשלם. מישוהו צריך להסביר לנו איך דברים כאלה בכלל נוצרים. מי תוקע כף לידנו שמחר עקב כל הסכסוכים ואי ההתאמות בכל המערכת דברים כאלה לא יחזרו במקום אחר, בעניין אחר, בנושא אחר?".

ח"כ אתי לבני שאלה: "איך מגיעה רשות מרשויות המדינה להתחכמות שהיא מבזה ובלתי חוקית?" וח"כ ג'מאל זחאלקה הבהיר:

"האגרה הזאת היא בלתי נסבלת, היא נגבת בצורה לא ראויה. מי שאחראי על המבצע הזה צריך להיות מפוטר, צריך למצות איתו את

הדין. צריך להחזיר לאנשים את הכסף שנגבה מהם לא כדין. המחסום לא חוקי, נוכחות השוטרים לא חוקית, האיום בעיקול רכב לא חוקי, העיכוב לא חוקי, הנוהל של חייב פוטנציאלי לא חוקי. כל הדברים האלה לא חוקיים. מה שחמור הוא שהם ידעו את זה ולמרות זאת הם המשיכו לעשות את זה."

ראו בפרוטוקול מס' 209 משיבת ועדת הכלכלה הנ"ל.

29. בעקבות ישיבת ועדת הכלכלה, אף נערך בעניין דיון בפרקליטות המדינה, וככל הידוע לעותרים אף נכתבה במשרד המשפטים חוות דעת פנימית, הפוסלת את השימוש במחסומי דרכים לצורך גביית אגרת טלוויזיה.

30. למרות זאת, בוחרים המשיבים לעשות שימוש קבוע באמצעי של מחסומי הגבייה בירושלים המזרחית.

ב. תאור אופן תפעולם של מחסומי הגבייה

31. המחסומים מוקמים בדרך כלל בידי שלושה שוטרים (לרוב מיחידת משמר הגבול), המבצעים את החסימה באמצעות רכב משטרה. פקידי הגבייה, לרוב בצוות של שניים, מלווים את ביצוע החסימה ומנחים את השוטרים באשר לאופן, בו יעבירו אליהם את פרטי הזיהוי של המעוכבים במחסום. בזמן פעילות המחסום, מבצעים פקידי הגבייה באמצעות הקשר ו/או באמצעות מחשב נייד את זיהוי המעוכב, את גביית החוב ו/או את עיקול כלי הרכב.

32. בכל מחסומי הגבייה, שנסקרו על ידי העותרים לקראת הכנתה של עתירה זו, לא היו פקידי הגבייה מזוהים בדרך כלשהי – באמצעות מדים או תלבושת פורמאלית אחרת, או באמצעות תגי זיהוי – והם נראו כאזרחים מן השורה. בכמה מקרים, במחסום גבייה בשכונת עיסאווייה ביום 7.9.06 ובמחסום הגבייה על דרך שועפאט, ליד מרכז השלום הרפואי ביום 25.6.07, חבשו פקידי הגבייה כובעים שדמו לכובעי משטרה, אך הסירו אותם מיד מעת שחשו בנוכחותם של נציגי העותרת 8 אשר צילמו אותם.

ראו העדויות בטבלת התצפיות על מחסומי הגבייה בירושלים המזרחית של מוהנד ענאתי, תחקירן השטח של העותרת 8, המצורפת בזאת ומסומנת **כנספח ע/7** (להלן: **טבלת התצפיות**).

ולהמחשה ראו גם את התמונות ממחסומי הגבייה **כנספח ע/1**.

33. במהלך הפעילות במחסומי הגבייה מתבצעת עצירת כלי הרכב בדרך כלל על ידי השוטרים על פי הנחיית פקידי הגבייה. אלו מעכבים את הנוהגים בכלי הרכב, העוברים בשני הכיוונים במקום בו מוצב המחסום. מיקומם של המחסומים בלב ירושלים המזרחית מביא לכך, שרובם המוחלט של כלי הרכב העוברים במחסומים נהוגים בידי תושבים פלסטינים. לעתים, ובאורח לא סדיר (אם בשל היווצרות של עומס תנועה גדול מדי באזור המחסום

ואם מסיבה אחרת), פוטרים אנשי המחסום כלי רכב מסוימים מן הבדיקה ומאשרים לנהג/ת לעבור מבלי להיות מעוכבים במחסום.

כך, למשל, ביום 5.12.06 עוכב במחסום גבייה סמוך למחסום א-ראם נהג יהודי, לאחר שנמצא כי קיים חוב למוסד לביטוח לאומי נגד בעל כלי הרכב בו הוא נהג. דין ודברים קצר עם פקידי הגבייה הביאו לשחררו.

לפירוט, אנא ראו את העדות בטבלת התצפיות **בנספח ע/7**.

34. במספר מחסומים, אשר נסקרו לקראת עתירה זו, בוצע גם עיכוב כלי הרכב על ידי פקידי הגבייה עצמם ללא כל מעורבות פעילה מצד אנשי המשטרה. כך, למשל, פקיד גבייה הוא שהורה לעותר 2, מוחמד ח'ידר מחמוד אבו אלחומס, לעצור בצד הדרך: "ביום 18.04.07 בסביבות השעה 11:00 בבוקר נסעתי מכיוון בית חנינא לכיוון נווה יעקוב במכונית שלי, במהלך הנסיעה ראיתי שישנו אוטו לפני שמאט בנסיעה שלו. המשכתי בנסיעה שלי, ולפני שבאתי לצומת נווה יעקוב ראיתי בן אדם בלבוש אזרחי קופץ באמצע הכביש ומסמן לי לעצור". בהמשך התברר כי אותו אדם היה גובה מס.

35. לאחר עצירת כלי הרכב במחסום, מבקשים לעתים השוטרים מנהג הרכב להציג את תעודת הזהות שלו. לאחר שזו מוצגת, מעבירים השוטרים את תעודת הזהות לבדיקת פקידי הגבייה. אלו בודקים, באמצעות מערכת הקשר או באמצעות הזנת פרטי התושב למחשב נייד, האם הנהג שלפניהם, או מי מבני משפחתו, הם בעלי חוב לרשויות הגבייה.

36. אולם ברבים ממחסומי הגבייה מתנהלת בדיקה זו באופן שונה: באמצעות הזנת מספר הרישוי של כלי הרכב למחשב הנייד של פקידי הגבייה. ככל הנראה, גם באופן זה יכולים פקידי הגבייה לבדוק האם לבעל הרכב חוב לרשויות הגבייה.

37. לעתים, בשלב זה של בדיקת החבות במס של בעל הרכב, נלקחים מהנהג מפתחות כלי הרכב, כדי למנוע ממנו את האפשרות לעזוב את האזור מבלי שהוסדר החוב.

38. מעת שאותר בעל חוב לרשויות הגבייה, הנהג וכלי הרכב מעוכבים כאמצעי לחץ להחזר מיידי של החוב. לעתים נדרש בעל החוב לשלם את חובו במזומן במקום לפקידי הגבייה ולעתים מוכנים אלה להגיע עמו להסדר תשלומים. טענה של בעל הרכב בדבר אי קיומו של החוב או חוסר אפשרות לתשלום מיידי, מביאים לעיקול בו במקום של כלי הרכב, ואף גרירתו משם.

39. במקרים רבים מעוכבים במחסומי הגבייה תושבים שאין נגדם כל טענת חוב, אולם הם נוהגים בכלי רכב שבבעלות בעל חוב או שתלוי ועומד חוב נגד בן משפחתם הקרובה (ראו פרוט בעניין זה בפרק הבא). גם תושבים אלה נדרשים לדאוג להסדרת התשלום התלוי ועומד, אף כאשר אין להם קשר לחוב זה. שיטה זו משמשת כאמצעי לחץ על בעל החוב המקורי כדי לגרום לו להגיע למחסום להסדיר את חובו.

40. ברוב המקרים, אשר נסקרו על ידי העותרים לקראת הכנתה של עתירה זו, לא קיבלו המעוכבים, שנגדם נטענה חבות מס, הודעה מקדימה על קיומו של החוב, ועל כן היה זה במחסום הגבייה שהידיעה על קיומו של חוב נודעה להם לראשונה. בכל המקרים, אשר

נסקרו על ידי העותרים לקראת הכנתה של עתירה זו, לא מסרו פקידי הגבייה למעוכבים במחסומי הגבייה כל אסמכתא או הודעה רשמית על קיומו של החוב ועל היקפו. כמו כן, בכל המקרים לא ניתנה למעוכבים כל הזדמנות לערער או להתנגד לעצם הטענה, אשר הופנתה נגדם, בדבר קיומו של אותו חוב.

מסקר שערך העותר 5 בקרב תושבים שעוכבו במחסומי הגבייה עולה כי 95% מהם העידו כי לא קיבלו כל אסמכתא המוכיחה כי עומד נגדם חוב. 87% מהנשאלים העידו כי לא ניתנה להם כל הזדמנות לערער על הקביעה כי תלוי נגדם חוב.

דוח מרכז הפעילות הקהילתית – אוניברסיטת אלקודס "בדיקות ומחסומי מס גזעניים נגד האזרחים הפלסטיניים במזרח ירושלים" מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/8**.

ג. הפגיעות הנגרמות לתושבי ירושלים המזרחית עקב הפעלתם של מחסומי הגבייה

41. הפעלתם של מחסומי הגבייה בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית גורמת הן לפגיעה ישירה בתושבים המעוכבים במחסומים, שנאלצים להתמודד עם אמצעי אכיפה בעייתיים במיוחד, והן לפגיעה עקיפה ביתר תושבי העיר המזרחית, ששגרת יומם ושגרת שכונתם מופרעות קשות.

הפגיעה במעגל הראשון – במעוכבים במחסומים

42. המשמעות של עיכוב אדם במחסום גבייה היא, שאדם המצוי במהלך שגרת יומו (ולעתים בעיצומה של נסיעה דחופה) נזרק לפתע, ללא כל הכנה מראש, בעיבורה של עיר וללא כל הגנה על זכותו לפרטיות, למצב בו הוא נדרש לבטל לפתע את כל תוכניותיו ולהמציא באופן מיידי כספים לכיסויו של חוב, שכלל לא ידע על קיומו. לא ניתנת לו כל שהות לבירור העניין או לערעור על קביעת פקידי הגבייה. עליו לקבל את הדין ולהמציא תשלום מיידי, או להיענש בעיקול רכבו בו במקום.

כך, למשל, מספר מר ב' ע' א', כי כאשר עוכבו הוא ואשתו במחסום הגבייה סמוך למחסום א-ראם ביום 5.12.06 הוא הופתע לגלות על קיומו של חוב למוסד לביטוח לאומי: "הבחור שבתוך האוטו ביקש ממני לבוא אליו. הלכתי והוא התחיל להסביר לי שיש שאני חייב לביטוח הלאומי חוב של כ-4000 ₪ וכי עליי לשלם את החוב מיד. אם לא, הוא אמר שהוא יעקל לי את האוטו. החוב לא היה מוכר לי, כי כמה חודשים לפני תאריך האירוע הזה אני כבר סדרתי את נושא החובות שלי עם הביטוח הלאומי. בזמנו הבנתי שאין עוד חובות ושהתיק שלי נקי. גם לא קיבלתי שום הודעה בדואר או בכל דרך אחרת על קיומו של אותו חוב, למרות שיש לי כבר תיבת דואר שאפשר לשלוח אליה את כל המכתבים. הסברתי את כל הדברים הללו לאותו פקיד של הביטוח הלאומי. התגובה שלו הייתה שלא מעניין אותו וכי בכל מקרה אני חייב לשלם את אותו חוב. עוכבתי במחסום קרוב לשעתיים. כמעט ועיקלו לי את המשאית, עד שנאלצתי לבסוף לשלם להם מקדמה של כ-2500 ₪. רק ששילמתי את החוב הזה השוטרים נתנו לי ללכת." (העדות **כנספח ע/4**)

גם מר ס' מ' ז', תושב העיר העתיקה, הופתע באותו יום במחסום א-ראם: "חיכיתי ואחרי כמה זמן הבחור באוטו קרא לי. הוא הסביר לי שיש חוב של הביטוח הלאומי בסך של 8000 ₪ וכי עלי לשלם אותו מיד, ואם לא אז הוא הולך לעקל לי את האוטו. נדהמתי למה שאני שומע. לא היה לי מושג על קיומו של אותו חוב, ולא קיבלתי שום מכתב על חוב. אני גם הרבה זמן שלא משתמש לא בשירותים של הביטוח הלאומי ולא של קופות החולים השונות. הסברתי את זה גם לבחור מהביטוח הלאומי. אמר לי שלא מעניין אותו ומה שמעניין אותו הוא שאני אשלם את אותו חוב. ניסיתי לבקש ממנו להסביר לי למה ישנו חוב כל כך גדול ואם יש אפשרות להסדיר את זה. הוא סירב לתת לי שום הסבר. מה שחשוב בעיני היה שאני אשלם את אותו חוב וזהו. עוכבתי שם קרוב לשלוש שעות. כמעט וגררו לי את האוטו, עד שנאלצתי להביא כסף ולשלם לו חצי מהסכום – כלומר 4000 ₪. העיכוב גרם לי להרבה סבל, תסכול, אי נוחות ותחושה של רדיפה. כמו כן הרגשתי שם מאוים, שכן הבנתי שאם לא אשלם אז מעקלים את האוטו, ולא מסתפקים בזה, גם מחייבים אותי לשלם על הגרר ולשלם גם דמי חנייה במקום שבו מחנים את האוטו המעוקל." (העדות **בנספח ע/5**)

מסקר העותר 5 הנ"ל עולה כי זמן העיכוב הממוצע במחסומי הגבייה עומד על 78 דקות.

43. מעבר לרמיסת סדר יומו של האדם ורמיסת כבודו, גורם מצב זה של חוסר אוניס משווע גם לכך שבאופן טבעי, לעתים קרובות, נכנס המעוכב במחסום למצוקה נפשית נוכח הצורך להתמודד עם חוב, שלא ידע כי הוא תלוי ועומד נגדו, ועם אמצעי אכיפה, שאינו מוכר לו ושאינו מקנה לו כל אפשרות סבירה להתמודד עם הטענה נגדו.

כך, למשל, ביום 26.9.06 הביא מחסום הגבייה בכביש ראס אלעמוד את תושב העיר המזרחית ללחץ נפשי והתנהגות אלימה. מעיד על כך מוהנד ענאתי, תחקירן השטח של העותרת 8: "היה שם גם בחור בשם נ' מ', שהחרימו לו את האוטו בטענה שיש לו חוב של 27 אלף ₪. הבחור היה מוכן לעשות הסדר ולשלם להם במקום כ-1500 ₪, אבל הפקיד סירב. בהמשך התחיל ויכוח בין השניים ואותו בן אדם איבד עשתונות, התחיל לבכות ולצעוק. הוא התעצבן, לקח פטיש מתא המטען של האוטו שלו והתחיל לשבור את החלונות של האוטו שלו עצמו. הוא פצע את עצמו כתוצאה מהשברים" (ראו בטבלת התצפיות **בנספח ע/7**).

44. לפחות במקרה אחד גרם מחסום הגבייה לאסון, שגבה חיי אדם. במחסום גבייה, שהוצב בכביש א-טור-אזעיים בשכונת א-טור ביום 16.3.06, נדרסה למוות גב' אמינה חליל, תושבת א-טור בת 70. חליל הובהלה למחסום לאחר שכלתה, שנהגה במכוניתה של חליל, עוכבה במחסום בשל חוב של בעלה (בנה של חליל). לחץ גורמי הגבייה להמציא את התשלום בו במקום גרם לפאניקה, אשר הסתיימה באסון.

ראו הדיווח על המקרה בכתבת עיתון "הארץ" מיום 27 במרץ 2006 המצורפת והמסומנת **כנספח ע/9**.

45. מקרה זה רק מדגים את הקושי, הגלום בדרישה מהנהג לשלם חוב לא לו. כמפורט לעיל, לעתים קרובות דורשות רשויות הגבייה מהמעוכב להסדיר את תשלום החוב של בעל הרכב

או של בן משפחה כלשהו. כמעט למותר לציין כמה מתסכל מצב מעין זה, בו נענש המעוכב אף שלו עצמו אין כל נגיעה לחוב המדובר.

ומקרים אלה הינם שכיחים למדי. מתצפיות העותרת 8 במחסומי הגבייה נמנו המקרים הבאים:

- במחסום גבייה בכביש ראס אלעמוד ביום 22.8.06 עוכב נהג אשר נהג ברכב השייך לאמו בטענה כי כנגד אביו תלוי ועומד חוב למוסד לביטוח לאומי. הנהג עוכב עד אשר הגיע אביו למקום ושילם את החוב.
- במחסום גבייה בשכונת עיסאווייה ביום 7.9.06 עוכב נהג אשר נהג ברכב השייך לבתו כיוון שלבעלה של הבת היה חוב למס הכנסה. כלי הרכב עוקל.
- במחסום גבייה בכביש ראס אלעמוד ביום 26.9.06 עוכב נהג אשר נהג ברכב השייך לבנו בטענה כי כנגד זוגתו של הבן יש חוב למוסד לביטוח לאומי. הנהג עוכב עד אשר הגיע בנו למקום והסדיר את תשלום החוב.
- במחסום גבייה בכביש ראס אלעמוד ביום 25.12.06 עוכב נהג אשר נהג ברכב השייך לאביו. כנגד האב לא נמצא כל חוב, אולם בהמשך הבדיקה, נמצא חוב לנהג עצמו. למרות שהחוב לא היה כנגד בעל הרכב, אלא כנגד בנו, כלי הרכב עוקל.
- במחסום גבייה בדרך שועפאט ביום 25.1.07 עוכב נהג אשר נהג ברכב השייך לאביו כיוון שלאמו נמצא חוב למוסד לביטוח לאומי. כלי הרכב עוקל.
- באותו מחסום עוכב גם נהג בעל מוגבלות אשר נהג בכלי רכב של חבר שלו, לאחר שנמצא חוב של בעל הרכב למוסד לביטוח לאומי. כלי הרכב עוקל.
- במחסום גבייה סמוך למחסום א-ראם ביום 1.3.07 עוכב תושב בגין חוב של אשתו מלפני נישואיה למוסד לביטוח לאומי. כלי הרכב עוקל.
- באותו מחסום עוכב גם נהג אשר נהג בכלי רכב השייך לאמו בטענה כי כנגד אביו ישנו חוב למוסד לביטוח לאומי, וזאת למרות שהוריו היו גרושים ואביו כבר היה נשוי בשנית לאישה אחרת.
- במחסום גבייה בדרך שועפאט ביום 7.5.07 עוכב נהג אשר נהג ברכב שלו, אולם נמצא כי ביטוח הרכב הוא על שם דודו, אשר כנגדו היה תלוי ועומד חוב למס הכנסה. כלי הרכב עוקל.

לפירוט המקרים, אנא ראו בטבלת התצפיות **בנספח ע/7**.

46. לעתים אף נדרש מהמעוכבים תשלום של חוב, שכלל אינו קיים. מקרים אלו הם מתסכלים במיוחד נוכח סוג ההליך המבוצע במחסומים, אשר אינו מאפשר כל שיג ושיח עם רשויות הגבייה. שהרי, יחד עם המשטרה, רשויות הגבייה הן הטוענות לחוב, הפוסקות באשר לקיומו ולדרך הסדרתו והמוציאות לפועל של החלטה זו.

כך, למשל, במקרה של העותר ד"ר עאדל מאנע, אשר הובא במבוא לעתירה, וכך גם במקרה של אי' י' נ', תושב שכונת ראס אלעמוד, העובד כנהג אוטובוס זעיר בחברה להסעות במזרח ירושלים. מר' נ' עוכב במחסום גבייה בראס אלעמוד ביום 4.12.06 והתבקש שם לשלם חוב שהיה כביכול תלוי ועומד נגד הבעלים של האוטובוס הזעיר בו נהג: "מיד התקשרתי לבעל האוטובוס והסברתי לו מה שקורה. הוא נדהם שיש חוב כזה בגלל שהוא לא קיבל מקודם שום הודעה מוקדמת על קיומו של אותו חוב. הוא יצר קשר עם רואה החשבון שלנו בכדי שיתערב כדי לפתור את אותה הבעיה. התברר בהמשך שהמחשב של מס ההכנסה לא היה מעודכן. כשקנו בחברה את אותו אוטובוס עשו החלפת בעלות, משהו שקשור לכך שאוטובוס עבר מהיותו שייך למישהו פרטי ורכב ששייך לחברה, ועל כן הוא אמור להיות רשום בשמה של החברה ולא בשמו של מישהו פרטי. את ההליך הזה עשינו בחברה כמה ימים לפני אותו אירוע, אבל כנראה שזה לא נקלט במחשב של מס הכנסה. בסוף הבעיה נפתרה ואני חזרתי לעבודה. מה שעצבן אותי הוא שאני עוכבתי למרות שאני רק נהגתי באוטובוס, וכי העיכוב נוצר כתוצאה מבעיה במחשב שלהם ולא מקיומו של חוב אמיתי."

עדותו של מר' נ' מצורפת בזאת ומסומן **כנספח ע/10**.

הפגיעה במעגל השני – במרקם החיים של כלל תושבי האזור

47. נוסף על פגיעה פרטנית זו, גורמים מחסומי הגבייה לפגיעה בכלל אוכלוסיית ירושלים המזרחית, מאחר שהם פוגעים במהלך החיים התקין בשכונות בהן הם מוקמים ובשכונות הסמוכות להם.

48. מחסומי הגבייה מופעלים למשך שעות ארוכות ובתדירות גבוהה, בלבן של השטח העירוני התוסס וצפוף-התנועה של השכונות הפלסטיניות, בצירי תנועה העמוסים ממילא, עקב מיעוטם ורמת תחזוקתם הירודה. הבדיקות במחסומים מעכבות את התנועה בנתיב הרכב הנבדק, והדבר מוביל במהרה להצטברות טורים ארוכים של כלי רכב וללחצי תנועה כבדים באזור המחסום.

מספר העותר מס' 3, סאמי מוחמד בדראן, תושב שכונת ג'בל מוקבר ונהג אוטובוס בחברת ההסעות המזרח ירושלמית: "הצבת המחסומים גורמת לכך שאני, כמו נהגים אחרים, מבזבז הרבה זמן של המתנה... זמן המתנה יוצר תסכול, עצבנות, לחץ בין הנוסעים וגם אצל הנהגים, במיוחד כשאני והנהגים האחרים נתקלים לפעמים מדי יום במחסומים מהסוג הזה. הפקק שהמחסום יוצר מגיע לפעמים עד לתחנת הדלק שלפני המחסום, קרוב לכ-600 מטר לפני המחסום. וזה המון זמן המתנה, צריכה של דלק סתם ואיחור של כל הנוסעים שאמורים להגיע ליעד שלמענו יצאו מהבית."

להמחשה ראו את התמונות ממחסומי הגבייה **בנספח ע/1**.

49. כיוון שמחסומי הגבייה מוצבים בדרך כלל בעורקי תנועה ראשיים, המקשרים בין שכונות שונות של ירושלים המזרחית, הדבר גורם לשיתוק התנועה בין השכונות באזור כולו לשעות רבות. לדבר זה השפעה מרחיקת לכת ומיידידת מבחינת סדר יומם של עשרות אלפי תושבים והתנהלותם.

50. הפעלתם של מחסומי הגבייה מביאה לכך שבמקרים רבים השכונה בה מוצב המחסום הופכת ל"משותקת". חסימת הדרכים ועומסי התנועה הכבדים מביאים לכך שהתושבים מנועים מלהגיע למקומות העבודה ולשווקים. חלק מן התושבים אף מעדיפים שלא לצאת כלל מביתם כדי לא לבזבז את זמנם ומרצם על המתנה ארוכה ומייגעת בדרכים. הדבר מביא לכך שחנויות רבות לא פותחות את שעריהן בימים, בהם מוצבים מחסומי הגבייה, ועסקים רבים נותרים סגורים.

51. נוסף על כך תושבים, הנאלצים לעמוד בפקקי התנועה סביב המחסום, מגיעים באיחור ניכר לעבודתם ולמקום לימודיהם. תלמידים ומורים מגיעים באיחור לבתי הספר, המצויים מחוץ לשכונה. זאת כיוון שבמחסומים לא נעשית כל אבחנה בין אוכלוסיות שונות הנעות בדרכים.

מעיד על כך העותר 2, מוחמד ח'דר מחמוד אבו אלחומס, תושב שכונת עיסאווייה: "המחסום מתחיל לעבוד מאז שעות הבוקר המוקדמות, כמעט משעה שש וחצי, שזאת השעה של יציאת האנשים לעבודה והתלמידים לבתי הספר. הדבר גורם לכך, שהרבה מהתושבים מאחרים לבוא למקום העבודה או לבית הספר. חוץ מהסבל האחר של זמן ההמתנה מייגע ויצירת הלחץ אצל האנשים, המחסומים מגבירים אצלנו את תחושת אין האונים שבה חיים תושבי ירושלים המזרחית... כתוצאה ממחסומי הגבייה נוצרים הפקקים והתורים הארוכים של המכוניות, גם ביציאה מהכפר וגם בכניסה אליו. אין אצל מציבי מחסומים אלו שום דרך לנסות ולהבחין בין מישהו שיש לו חוב ומי שאיו לו חוב, כל תושבי השכונה הם בגדר חשודים באי תשלום חובות."

52. הדבר חמור במיוחד כאשר בין הממתניים במחסומי הגבייה מצויים חולים הזקוקים לטיפול רפואי. כמתואר להלן, במקרים רבים מביאים מחסומי הגבייה לכך שחולה לא יקבל טיפול רפואי הכרחי בזמן או שלא יגיע לבדיקה רפואית שנקבעה לו.

כך, לדוגמא, מספר העותר 4, אבו ריאלה ראאד, תושב עיסאווייה, שהוא מושטל קוצב לב וזקוק לטיפולים רפואיים תכופים בבית החולים: "המחסומים פוגעים ביכולת שלי להגיע לבית החולים. אומנם אני בדרך כלל נוסע באוטובוס כי אין לי מכונית, אבל גם האוטובוס מתעכב במחסום בגלל התור הארוך. לפעמים הם גם מורידים אותנו מהאוטובוס ובודקים את כל הנוסעים. אם יכולתי ללכת ברגל את כל העלייה עד ליציאה מהמחסום, הייתי יכול שלא להתעכב שעה במחסום, אבל בגלל שיש לי לב חלש, זה לא כל כך מומלץ. פעם אחת הגעתי למחסום עם המכונית של אחייני. הייתי צריך לקחת את אחי שהוא חולה סרטן לבדיקות רפואיות בבית חולים הדסה. ביקשתי מהחיילים שיתחשבו במצב הרפואי שלו, ויתנו לנו לעבור. למרות שהסברתי להם את המצב הם אמרו לי שאני צריך לחכות בתור של המחסום ולעבור בדיקה. יום אחד עוד יתרחש אסון בגלל האטימות שלהם."

מעיד גם העותר 2, מר מוחמד ח'דר מחמוד אבו אלחומס, תושב שכונת עיסאווייה: "אימא שלי ערפת אסעד אבו חומס, בת 72, היא חולת סכרת, ויש לה בעיה בכליות. היא עושה דיאליזה באופן קבוע בבית חולים ביקור חולים. התור שלה הוא לרוב בשעה 8 בבוקר. קרה לא פעם שאני יוצא מהבית בשעות הבוקר המוקדמות בכדי להספיק ולקחת אותה לבית החולים ופתאום אני נתקל בתור ארוך של מכוניות. אני מברר מהאנשים במקום ומתברר

שזה מחסום גבייה של הביטוח הלאומי או מס ההכנסה. התנועה היא איטית, מה שגורם לי לחכות ולחכות, ואם אני מנסה להשתמש ביציאה השנייה של הכפר, אז גם שם אין אפשרות לצאת – יש מחסום כמובן. קרה לא פעם שאני פספסתי את התור של אימא לדיאליזה.”

53. הדבר חמור במיוחד גם כאשר בין הממתינים במחסומי הגבייה מצויים תלמידי החינוך המיוחד, הסובלים קשות מההמתנה הממושכת במחסום. מעיד על כך מר זאהר חרזאלה, מנהל ביי"ס אל-עמאל לחינוך מיוחד בעיסאווייה: "בית הספר אשר נמצא תחת ניהולי הוא בית הספר הגדול ביותר לחינוך מיוחד במזרח ירושלים. הילדים הלומדים בבית הספר מצויים במצב קשה במיוחד. חלקם בעלי שיתוק מוחין והאחרים סובלים מפיגור שכלי. מרביתם בעלי נכויות פיזיות קשות מאד, כך שהם דורשים תשומת לב מיוחדת וטיפול רפואי הדוק. המחסומים שמוקמים פעמיים בשבוע יוצרים עיכוב רב בדרך הכניסה לעיסאווייה. רכבי ההסעות שלנו נאלצים לעמוד בתור והילדים מאחרים לבית הספר. זה ממש מסכן את בריאותם, ואני חושש שאחד מהם עוד יחטוף התקף בגלל העיכוב הממושך. הילדים זקוקים למקום מוגן ומרווח, והישיבה הממושכת ברכב ההסעות, שגם ככה הוא לא כל כך נוח, מקשה עליהם מאד. זה חיוני בשבילם שהנסיעה לבית הספר תהיה קצרה ככל האפשר. באפריל 2006 עיכבו את אחד הרכבים שלנו ליותר משעתיים וחצי לאחר שגילו שישנו חוב של 20,000 שקלים. פניתי למפקד במקום וביקשתי ממנו שישחרר את התלמידים ויאפשר לרכב רק להיכנס לשכונה כדי שיוריד אותם בבית הספר. אמרתי לו שאני, מנהל בית הספר, ערב לו באופן אישי שהרכב יחזור למחסום תוך רבע שעה, אך הוא סירב להקשיב. מעולם לא נתקלתי בכזאת אטימות לב של אנשים.”

עדויות של מר חרזאלה מצורפת בזאת ומסומן כנספח ע/11.

54. מהאמור לעיל עולה כי מחסומי הגבייה גורמים לפגיעות חמורות בזכויות אדם יסודיות של תושבי ירושלים המזרחית, ובהן פגיעות בחופש התנועה שלהם, בזכותם להליך הוגן, לכבוד ולפרטיות ובנגישותם למקורות פרנסה ולמוסדות רפואה וחינוך. הואיל ואין מדובר בשימוש חד פעמי באמצעי אכיפה זה, אלא בפרקטיקה חוזרת ונשנית, ברי כי מדובר בפגיעה קשה ומתמשכת במרקם החיים של השכונות הפלסטיניות שבמזרח ירושלים ובסדר יומם של כלל תושביהן.

ד. הפניות למשיבים ותשובותיהם

55. העותרת 8 פנתה ביום 17 במאי 2006 למפכ"ל המשטרה, רב-ניצב משה קראדי, בעניין הפעלתם של מחסומי גבייה בשכונת עיסאווייה שבמזרח ירושלים באמצעות שוטרי משמר הגבול ונציגי רשויות הגבייה. במכתב זה קבלה העותרת 8 על השימוש הפסול והמפלה בסמכויות המשטרה שנעשה בהקמת מחסומי הגבייה, ועל ההפליה הכרוכה בהפעלתם באופן ייחודי בירושלים המזרחית. רב-ניצב קראדי התבקש במכתב להורות על הפסקה לאלתר של השימוש במחסומים, וכן להורות על חקירת ההחלטה להציב את המחסומים

- בשכונה. לחלופין, התבקשה התייחסות למקור הסמכות בחוק להצבת מחסומי הגבייה, לגורם שאחראי על קבלת ההחלטות בעניין הפעלתם, ולטעמים שעומדים בבסיס הצבתם.
- מכתבה של עו"ד לימור יהודה מיום 17 במאי 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/12**.
56. ביום 30 למאי 2006 התקבלה אצל העותרת 8 תשובה קצרה מלשכתו של המפכ"ל קראדי מיום 24 במאי 2006, בה נמסר כי הטיפול בפניה הועבר לידי מפקד מחוז ירושלים. המכתב מיום 24 במאי 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/13**.
57. בחלוף כמעט חודשיים, ומשלא התקבלה כל תשובה נוספת מטעם המשיבים, שבה העותרת 8 ופנתה ביום 16 ביולי 2006 לרב-ניצב קראדי בעניין הפעלתם של מחסומי הגבייה בשכונת עיסאווייה. בפנייה זו חזרה העותרת ודרשה ממפכ"ל המשטרה להורות על הפסקה מיידית של השימוש הפסול במחסומים ועל חקירת הנוהג הלא תקין והמפלה הכרוך בהפעלתם. מכתבה של הח"מ מיום 16 ביולי 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/14**.
58. ביום 24 ליולי 2006 התקבלה אצל העותרת 8 תשובת מפקד מחוז ירושלים במשטרה, ניצב אילן פרנקו, אשר אישר כי המשטרה הגבירה את השימוש במחסומים בדרכים, אולם טען כי שיתוף הפעולה עם רשויות הגבייה הוא משני בלבד לתכליתם הביטחונית של המחסומים. נוסף על כך, נאמר בתשובת מפקד המחוז כי הבדיקות המבוצעות על ידי פקידי רשויות הגבייה אינן אמורות להאריך את משך העיכוב במחסום, וכי מתכונת הפעלת מחסומי הגבייה נבחנה מבחינה משפטית בעבר "על ידי הגורמים המוסמכים" ואושרה במתכונת זאת. מכתבו של ניצב אילן פרנקו מיום 18 ביולי 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/15**.
59. ביום 31 ביולי 2006 פנתה העותרת 8 לתנ"צ ענת שפי, אז היועצת המשפטית של המשטרה, ולעו"ד אסנת מנדל, מנהלת מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, בנוגע להפעלתם של מחסומי הגבייה בירושלים המזרחית. במכתב דווח על המענה של מפקד מחוז ירושלים, אשר לא התייחס לבקשת העותרת 8 לפירוט מקור הסמכות להפעלת מחסומי הגבייה. כן נאמר כי סמכות המשטרה להצבת מחסומים הנה סמכות חריגה המוגבלת לתכלית של שמירה על ביטחון הציבור בלבד, ועל כן הפעילות המשותפת עם נציגי רשויות המס נראית על פניה כחורגת מסמכות המשטרה ומעלה חשד לשימוש פסול ומפלה בסמכויות המשטרה. מכתבה של הח"מ מיום 31 ביולי 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/16**.
60. ביום 10 באוגוסט 2006 התקבלה אצל העותרת 8 תשובת ביניים קצרה מאת רפ"ק אלעזר כהנא, עוזר ליועצת המשפטית במשטרת ישראל, בה נאמר כי נבדקות העובדות שהועלו בפניית העותרת 8 מיום 31 ביולי 2006, וכי תשובה תינתן בהקדם. מכתב הביניים מיום 6 באוגוסט 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/17**.
61. ביום 24 באוגוסט 2006 שבה ופנתה העותרת 8 לתנ"צ ענת שפי ולעו"ד אסנת מנדל בעניין הפעלתם של מחסומי גבייה בירושלים המזרחית. במכתב תוארו התלונות אשר התקבלו אצל העותרת 8 מתושבי העיר, מהם עלה כי המשיבה 1 לא נענתה לבקשת העותרת 8

להפסיק לאלתר את השימוש במחסומי גבייה. על כן, התבקשה התערבותן הדחופה של הנמענות להפסקה מיידית של הצבת מחסומי הגבייה בירושלים המזרחית.

המכתב מיום 24 באוגוסט 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/18**.

62. ביום 30 באוגוסט 2006 נשלחה תשובת ביניים קצרה מאת רפ"ק עמיר קמחי, ראש לשכת מפכ"ל משטרת ישראל, בה נאמר כי הטיפול בפניית העותרת 8 מיום 24 באוגוסט 2006 והמענה לה ייעשה על ידי היועצת המשפטית של משטרת ישראל.

המכתב מיום 30 באוגוסט 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/19**.

63. ביום 3 בספטמבר 2006 התקבלה אצל העותרת 8 תשובה מאת רפ"ק אלעזר כהנא, עוזר ליועצת המשפטית במשטרת ישראל, לפנייתה מיום 31 ביולי 2006. בתשובה נכתב כי הצטרפותם של נציגי רשות המסים למחסומים "היא חלקית ומהווה רק תוספת לפעילות המשטרתית" והודגש כי הסמכות לביצוע הפעולות המבוצעות בידי נציגי רשות המסים במחסומים מוקנית להם מכוח דברי חקיקה שונים, בעיקר מכוח פקודת המסים (גבייה). כן נטען, כי השילוב בין הגורמים תחת קורת גג אחת הוא "מתבקש" ואף "משרת את האינטרס הציבורי של יעילות אכיפת החוק, החיסכון במשאבים וצמצום מוקדי החיכוך עם האזרח." בתשובה נאמר עוד כי הנושא הובא לבדיקת היועץ המשפטי לממשלה, והוא הכריע כי "אין מניעה שנציגי רשות המסים יצטרפו למחסומים משטרתיים המוקמים על ידי המשטרה לצרכיה, וכי אין מניעה כי אנשי הרשות יקבלו מהמשטרה את מספרי הזיהוי של המעוכבים."

מכתבו של רפ"ק אלעזר כהנא מיום 22 באוגוסט 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/20**.

64. במכתב מיום 3 בספטמבר 2006 לעו"ד אסנת מנדל ולתנ"צ ענת שפי שבה העותרת 8 והבהירה את עמדתה באשר לאי חוקיותם של מחסומי הגבייה. העותרת 8 עמדה על ההסדר החוקי הקיים, המעוגן בפקודת המסים (גבייה), אשר מתווה הסדר ברור של הוצאת הגבייה לפועל בשל אי-תשלום, וטענה כי הניסיון לעקוף את המחוקק ולהעניק לרשויות הגבייה סמכויות שלא הוענקו להן יש מאין הוא פסול ובלתי חוקי. העותרת 8 שבה וטענה, כי דווקא שילוב הגורמים תחת קורת גג אחת הוא שבעייתית, כיוון שהוא גורם לחריגה הן מסמכויות המשטרה, שעושה שימוש בסמכויותיה שלא למטרות שלשמן הוקנו לה, והן מסמכויות רשויות הגבייה, שפועלים תוך עקיפת ההסדר החוקי, המגדיר את סמכויותיהם לגביית חובות.

מכתבה של הח"מ מיום 3 בספטמבר 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/21**.

65. במקביל, פנתה העותרת 8 לעו"ד דוידה לחמן מסר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לקבל פרטים על אישור אשר ניתן, לכאורה, על ידי היועץ המשפטי לממשלה, לגבי הפעלה משותפת של מחסומי גבייה על ידי המשטרה ורשות המסים והמוסד לביטוח לאומי, כפי שנטען על ידי עוזר היועצת המשפטית של משטרת ישראל (דאז) במכתב הנ"ל.

המכתב מיום 3 בספטמבר 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/22**.

66. ביום 27 בספטמבר 2006 התקבלה אצל העותרת 8 מכתב תשובה מאת עו"ד דלית זמיר ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אשר בו הובאה באופן מפורט עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיית הפעלתם של מחסומים במזרח ירושלים. בתמצית, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי ככלל, אין מניעה שנציגי הרשות יצטרפו למחסומים משטרתיים, המוקמים על ידי המשטרה לצרכיה ובמסגרת סמכויותיה. כמו כן אין מניעה משפטית, כי אנשי הרשות יקבלו מהמשטרה את מספרי הזהות של המעוכבים, ובהתאם לבדיקה שתבוצע במקום, יעקלו כלי רכב של סרבני מס, בכפוף לסמכותם לפי פקודת המסים (גבייה), ובכפוף לעמידה בדרישות המקדימות לביצוע העיקול, הקבועה בה.

המכתב של עו"ד דלית זמיר מיום 27 בספטמבר 2006 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/23**.

67. ביום 16 בנובמבר 2006 פנתה העותרת 8 למר זאב פורת, סמנכ"ל בכיר לאכיפה ולגבייה ברשות המסים, ולמר יגאל ברזאני, סמנכ"ל ביטוח וגבייה במוסד לביטוח לאומי, בבקשה לקבל מהם נתונים, הנוגעים להפעלתם של מחסומי גבייה במזרח ירושלים, כגון מספר מחסומי הגבייה, שהופעלו עד התאריך הנ"ל במזרח ירושלים, באלו תאריכים ובאלו שכונות, וכן סך כל החובות, שנגבו באמצעות מחסומים אלו. עד למועד הגשת עתירה זו לא התקבל כל מענה למכתבים אלו משני הנמענים.

המכתבים מיום 16 בנובמבר 2006 מצורפים בזאת ומסומנים **כנספח ע/24** ו**כנספח ע/25**.

68. ביום 8 ביולי 2007 ובהמשך להעתקי הפניות למשטרה שנשלחו אליהם, פנתה העותרת 8 למר זאב פורת, סמנכ"ל בכיר לאכיפה ולגבייה ברשות המסים, ולמר יגאל ברזאני, סמנכ"ל ביטוח וגבייה במוסד לביטוח לאומי, **בבקשה להפסיק לאלתר את השימוש במחסומים אלה, לאור אי החוקיות הברורה של השימוש באמצעי זה ולאור חוסר הסמכות שבהפעלתו על ידי כל הגורמים השותפים לכך**. עד למועד הגשת עתירה זו לא התקבל כל מענה משני הנמענים.

המכתב מיום 8 ביולי 2007 מצורף בזאת ומסומן **כנספח ע/26**.

הטיעון המשפטי

א. כללי

69. השימוש, שעושים המשיבים במחסומי הגבייה, המתוארים בעתירה זו, גורם לפגיעות קשות באינטרסים חיוניים של הפרט ובזכויות האדם, המוגנות במשפט הבינלאומי ההומניטרי, במשפט זכויות האדם ובמשפט הישראלי.
70. השימוש בכלי זה נעשה בלא שניתנה למשיבים הסמכה מפורשת לכך בחוק, ומבלי לקיים את דרישות פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן יש בהפעלת מחסומי הגבייה משום חריגה ברורה ופסולה מן הסמכויות, שהוקנו למשיבים למילוי משימותיהם הקבועות בחוק.
71. המשיבים אינם מוסמכים לעכב בני אדם ברחוב, לתחקר אותם, לדרוש תעודות זהות ולבצע חיפושים, ללא חשד או חשש ספציפי לביצוע עבירה קונקרטית או חשש לביטחון הציבור. על כן, עצם ההחלטה ליזום ולהוציא לפועל פרקטיקה חדשה, שבהוצאתה לפועל יש מן ההרחבה של סמכויות המשיבים, בלי להביא את הדבר לאישור המחוקק, מנוגדת לכללי המנהל התקין ונגועה באי חוקיות.
72. אופן ההוצאה לפועל של פרקטיקה זו, הנעשית הרחק מעיני הציבור הישראלי בשכונות הפלסטיניות של ירושלים המזרחית, תוך הפעלת שיטת גבייה שאין בה ולו שמץ של הליך תקין, הופך את המשיבים למעין עבריינים, הפועלים לאור היום על מנת להוציא אל הפועל שיטת גבייה, שאינה מצויה בספר החוקים ולא אושרה על ידי המחוקק.

ב. ירושלים המזרחית - החוק החל

73. כמפורט בחלק העובדתי לעתירה, ככל הידוע לעותרים, מפעילים המשיבים את מחסומי הגבייה באופן ייחודי כמעט בירושלים המזרחית.
74. כידוע, כבשה ישראל ב-1967 את ירושלים המזרחית, את יתר הגדה המערבית ואת רצועת עזה. אף שישראל טענה שמעולם לא התכוונה לספח את שטחי הגדה המערבית ועזה, החליטה ממשלת ישראל לספח לישראל כ-70,500 דונם מן השטח הכבוש מצפון, ממזרח ומדרום לירושלים (זהו השטח הידוע היום כירושלים המזרחית) ולהחיל על האזור באופן חד צדדי את "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה". הרחבת גבולות העיר והחלת החוק הישראלי על ירושלים המזרחית נעשו באמצעות תיקוני חקיקה, צווים והכרזות. לתושבי ירושלים המזרחית ניתן רישיון לישיבת קבע בישראל על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952.
75. תוצאת סיפוח ירושלים המזרחית לישראל הייתה, כי על פי הדין הפנימי בישראל, חל המשפט הישראלי על שטח ירושלים המזרחית. ואולם, "שאלת הסיפוח של מקום כלשהו עלי אדמות כמובן אינה נתונה לשרירות ליבה של כל מדינה... המשפט הבינלאומי הוא אשר קובע אימתי מדינה יכולה לספח טריטוריה, ואין סיפוח נעשה כדין אלה על פיו" (יורם

דינשטיין "ציון במשפט הבינלאומי תיפדה" הפרקליט כז (תשל"א) 5, 7, שכן "שטח המדינה, או תחום הריבונות שלה, הם עניין הנקבע על-פי המשפט הבינלאומי", ולא על פי משפטה הפנימי של המדינה (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מהדורה שישית, תשס"ה – 2005), כרך 2, ע' 924).

76. יחד עם זאת, ככל שמדינת ישראל מבקשת לראות בירושלים המזרחית ובתושביה חלק מישראל, הרי שהיא בוחרת להחיל על ירושלים המזרחית ועל תושביה את ההגנה הנורמטיבית המוקנית לזכויות האדם במשפט הישראלי. הדין הישראלי נושא בציקלונו הגנות חוקתיות ואת התחייבויותיה של ישראל על-פי הוראות משפט זכויות האדם הבינלאומי.

ג. פעולות המשיבים בחריגה מסמכות ובחוסר סמכות

עקרון חוקיות המנהל

77. כידוע, רשות מינהלית רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות, שהעניק לה הדין, ובמסגרתן. היא איננה רשאית ליטול לעצמה סמכויות יש מאין או לפעול מחוץ לסמכויות, שהוענקו לה בחוק. על כן, ללא דין מסמך משוללת פעולת הרשות סמכות ואין לה כל תוקף. מכאן שיש להצביע על מקור סמכות הקבוע בחוק או מכוח החוק לגבי כל פעולה מינהלית.

78. העקרון, כי רשות מינהלית אחראית להפעיל אך ורק את אותן סמכויות שהוקנו לה בחוק, חל בראש ובראשונה על הפעלת סמכויות, שיש בהן משום פגיעה בזכויות יסוד של האדם, כפי שנאמר בפסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובעת כי אין לפגוע בזכויות האדם "אלא בחוק... או לפי חוק, מכוח הסמכה מפורשת בו" (סעיף 8 לחוק).

79. בית המשפט נכבד זה חזר חוזר והדגש, כי הסדרתה והגדרתה של הסמכות בחוק היא תנאי בל יעבור לסמכותה של הרשות לפגוע בזכויות אדם (בג"צ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 303 (1980); בג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817, 846 (1999)).

המשיבים 1 ו-2 – רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי

ההסדר בחוק לגביית חובות מס

80. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] קובעת בסעיף 193, כי "כל סכום שאדם חייב לשלם לפי פקודה זו, רשאי פקיד השומה לאכוף תשלומו לפי ההוראות שלהלן, או על פי פקודת המסים (גביה), והוראות אותה פקודה, חוץ מסעיף 12 שבה, יחולו על גביית כל סכום כאמור כאילו היה מס כמשמעותו באותה פקודה" (ההדגשה אינה במקור).

81. פקודת מס הכנסה מאפשרת לפקיד השומה החושש, כי נישום יצא מן הארץ ללא תשלום מס הכנסה, לדרוש מאותו נישום לתת ערובה לתשלום או לשלם את תשלום המס אם

הושלמה שומתו (ס' 194(א) לפקודה). אם הנישום אינו ממלא אחר דרישה זו, רשאי פקיד השומה לבקש מבית המשפט צו, אף שלא בפני הנישום, על עיכוב יציאתו מהארץ או על עיקול רכושו (ס' 194(ג) לפקודה). **מעבר לאמצעים אלה, כאמור, אמור פקיד השומה לפעול על פי האמור בפקודת המסים (גביה).**

82. חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קובע בסעיף 367(א) כי "פקודת המסים (גביה), להוציא סעיף 12 שבה, תחול על דמי ביטוח כאילו היו מס כמשמעותו בפקודה האמורה."

83. מכאן שהן חובות המס והן דמי הביטוח הלאומי אמורים להגבות על פי ההסדר הקבוע בפקודת המסים (גביה). על כן, כל פעולות הגבייה של רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי נדרש כי יעשו במסגרת הסמכויות, שהוקנו בפקודה זו ועל פי האמור בה.

84. פקודת המסים (גביה) מסדירה את הליכי גביית המס בישראל ומתווה הסדר ברור של הוצאת הגבייה לפועל בשל אי-תשלום חובות מס. סעיף 2 לפקודה מגדיר מס, "לרבות מס הרכוש העירוני, כל הסכומים המגיעים בעד הלוואות זרעים שהילוותה ממשלת ארץ-ישראל או ממשלת ישראל, כל מס, ארנונה, הלוואה ותשלום אחרים שעל גבייתם הוכרז או יוכרז ע"י הנציב העליון של ממשלת ארץ-ישראל או ע"י שר האוצר כגביה הכפופה לחוק הדין בגביית מסים".

85. סעיפים 4 ו-5 לפקודה מתווים את אופן ההוצאה לפועל של הליכי הגבייה בשל אי תשלומים:

4. (1) הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן.

5. (1) דרש גובה המס מהסרבן לשלם מיד את הסכום הנקוב בכתב ההרשאה, והסרבן לא מילא אחר הדרישה, רשאי גובה המס -

(א) להיכנס לחצריו של הסרבן שבהם נמצאים או עלולים להימצא מיטלטליו ולעקלם;

(ב) להיכנס לחצרים שאינם מוחזקים בידי הסרבן ולעקל מיטלטלי הסרבן, ובלבד שימסור תחילה למחזיק בחצרים הודעה על כתב ההרשאה ועל כוונתו להיכנס אליהם, זולת אם הממונה על הגביה סבור שמתן הודעה מוקדמת עלול לסכל את העיקול והתיר את הכניסה ללא הודעה.

(2) עוקלו מיטלטליו, רשאי גובה המס להשאירם במקום הימצאם על חשבונו ועל אחריותו של הסרבן או להעבירם למקום אחר, במועד ובתנאים שקבע.

(2א) לא שילם הסרבן, תוך המועד שקבע פקיד הגביה בשעת העיקול, את המס המגיע ממנו, רשאי פקיד הגביה לצוות על מכירת המעוקלים או על מימוש הגביה בדרך אחרת; אולם אם היו

המעוקלים נכסים פסידיים, רשאי פקיד הגביה לצוות על מכירתם מיד לאחר העיקול.

(ב2) מיטלטלין שעוקלו כשהם על גופו של הסרבן, בכליו או בחצרים שבהחזקתו, רואים אותם כנכסי הסרבן, כל עוד לא הוכח להנחת דעתו של הממונה על הגביה שאינם שלו.

(ג2) ציווה פקיד הגביה על מכירת המעוקלים כאמור בסעיף קטן (א2), יכול שיימכרו גם על ידי ראש ההוצאה לפועל בהליכים הנהוגים במכירת מיטלטלין מעוקלים לפי חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.

(3) דמי פדיון המכירה ישמשו לתשלום הסכום המגיע והאגרות וההוצאות של ההוצאה לפועל, וכל יתרה תושב לבעלים.

(4) הממונה על הגביה רשאי להוציא כתב הרשאה נוסף בו ירשה ויצווה את גובה המס, אם הוא נטול יכולת להיכנס לביתו או לחצריו של מפגר לצורך הוצאת כתב ההרשאה לפועל, להתפרץ בשעות היום לתוך ביתו או חצריו של החייב במעמד המוכתר ושני נכבדים מן הכפר או השכונה שבהם נמצאים ביתו או חצריו של החייב, או במעמד שוטר, ולהיכנס לתוכם ולהוציא לפועל את כתב ההרשאה הראשון כמותנה בפקודה זו.

86. בקצרה, מורים סעיפים אלה על פנייה בכתב לחייב בבקשה להסדרת החוב. לאחר שבקשה זו אינה נענית, יכול פקיד גבייה לתת כתב הרשאה לגובה מסים, על מנת שזה יוכל לדרוש את תשלום החוב מהחייב. אם החייב אינו נענה לדרישת גובה המס, אז נתונה בידי האחרון הסמכות לגבות את החוב באמצעות כניסה לחצרי סרבן המס, תפיסת נכסי המיטלטלין שלו ומכירתם.

הביקורת על פקודת המסים (גביה)

87. ההסדר לגביית חובות בפקודת המסים (גביה) נותן כוח רב בידי רשויות הגבייה, שכן הוא מאפשר להן לנקוט בצעדי הוצאה לפועל חריפים ומהירים, בדרך מקוצרת, נגד חייב המס בלי להיזקק להליכים משפטיים ולהליכי הוצאה לפועל רגילים. עמד על כך בית המשפט השלום בתל באביב בפרשת מגן דוד אדום:

"פקודת המסים (גביה) הינה אחת מ"מערכות השיניים" החדות ביותר בדין הישראלי, לאכיפת חבויות מס. ניתן לחלק את הוראות הפקודה המקלות על האוצר בגביית מיסיו לשני חלקים עיקריים. החלק האחד מתיר לאוצר לנקוט בצעדי הוצאה לפועל, חריפים ומהירים כנגד סרבן המס או רכושו. ייחודה של פרוצדורה זו הוא בעקיפת הצורך להזדקק למערכת בתי המשפט שתקבע את החבות במס ובעקיפת הצורך לנקוט בהליכים הרגילים לפי חוק ההוצאה לפועל. משהחליט פקיד המס, הנוגע בדבר שהסרבן אכן מפגר בתשלומי המס, הריהו יכול אפוא לאכוף את החבות בכוחות עצמו, על פי הוראות הפקודה. חלקה השני של הפקודה מעניק לאוצר המדינה בטוחה בנכסי החייב להבטחת חבויותיו במס" (תא "ת"א) 701138/04 מגן דוד אדום נ' עזרא ניר (לא פורסם), ע' 8 (2004) (ההדגשה אינה במקור).

88. ואכן, פקודת המסים (גביה) נותנת בידי פקידי הגבייה, המחליטים על פיגור בתשלומים, את הכוח לאכוף את החבות בכוחות עצמם: הם הפוסקים והם המוציאים לפועל, ואין לחייב כל אפשרות לבוא עמם בדין ודברים. זהו הסדר יוצא דופן בחריפותו, כיוון שאין במסגרתו כל הליך, שמאפשר לנישום להתגונן מפני ההרשאה לתפוס את מיטלטליו ולמכרם, אין בו כל התחשבות במצבו הכלכלי של הנישום ובנסיבות המקרה, ויש בהוצאתו אל הפועל משום חדירה חמורה לצנעת הפרט ופגיעה בזכותו לקניין ולכבוד.

89. משמעות הדבר היא, שההסדר בפקודת המסים (גביה) מאפשר גבייה יעילה ומהירה, שאינה נסמכת ומפוקחת על ידי לשכות ההוצאה לפועל, וניתן לעכבה ברוב המקרים רק באמצעות צו שיפוטי, שבמקרים רבים ניתן להפעילו רק לאחר ביצוע התשלום (תא (ת"א) 701138/04 מגן דוד אדום נ' עזרא ניר (לא פורסם), ע' 13; בג"צ 346/86 מ.ל.ר.נ. אלקטרוניקה בע"מ נ' מנחל המכס והבלו והממונה על הגבייה פ"ד מא (1) 225, 234 (1987)).

90. במשך השנים זכתה דרך גבייה זו על היבטיה השונים לביקורת רבה. נישומים רבים אף פנו לבתי המשפט ותקפו את פקודת המסים (גביה), חוקיותה, משמעותה ודרך הפעלתה (ר' פירוט הפסיקה בעניין זה בתא (ת"א) 701138/04 מגן דוד אדום נ' עזרא ניר (לא פורסם), ע' 14). בין היתר, נטען נגד הפקודה על שהינה מעין חוק הוצאה לפועל פרטי של רשויות המס, הנותן לרשויות המס כלים ויכולות פעולה שאינם קיימים בחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, שבו נעשו לאורך השנים שינויים כדי להתאימו למהפכת חוקי היסוד (י' ציוני, פשר המס – כתב עת לידיעות ופרשנויות בענייני מסים, גיליון מס' 1 (2007), ע' 3).

91. בתי המשפט עמדו על הפגיעות האפשריות של דרך גבייה זו בזכויותיו ובקניינו של הפרט, בקבעם כי "עיון בפקודת המסים (גביה) ובעיקר בהוראת סעיף 5 שבו, מלמד כי לגובה המסים הוענקו על פי הפקודה סמכויות נרחבות, אשר פגיעתן האפשרית בזכויותיו ובקניינו של הפרט הינן מהותיות וממשיות" (תא (ת"א) 3071/00 ברק דון נ' עיריית נתניה (לא פורסם), ע' 11), וכי "לא ניתן לומר שפקודת המסים המנדטורית, היא פקודה "רכה" ומלאה התחשבות באנשים מהם גובים את המסים" (תא (ת"א) 701138/04 מגן דוד אדום נ' עזרא ניר (לא פורסם), ע' 11), אם כי סברו כי פגיעות אלה אינן נוגדות את ערכיה של מדינת ישראל.

החובה לפרש את הסדר הגבייה באופן דווקני ומצמצם

92. פקודת המסים (גבייה) היא דבר חקיקה, שנחקק בזמן השלטון הבריטי בארץ. מטבע הדברים, הסמכויות שהעניקה הפקודה לפקידי הממשל המנדטורי היו רחבות הרבה יותר מסמכויות, שהיו מוענקות לפקידי ממשל, אילו היה קיים אז בארץ משטר ריבוני ודמוקרטי.

93. אומנם פקודת המסים (גבייה) עברה במשך השנים שינויים בידי המחוקק הישראלי, אך לא הייתה התייחסות לשאלה האם מוצדק להשאיר בידי רשויות הגבייה אמצעי אכיפה כה רחבים וזאת במיוחד גם לאור חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (עת"מ 1043/05 (נצ' האחים גרינפלד נ' מועצה מקומית משהאד (לא פורסם), ע' 19 (2006)).

94. בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קיים אומנם סעיף של שמירת דינים, אולם כפי שקבע בית משפט נכבד זה לחוקי היסוד השלכות על פרשנות כל דבר חקיקה. כל חוק, שהיה קיים ערב תחילתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, צריך להתפרש לאורו ולאור הזכויות הנגזרות מכוח חוק יסוד זה, שקיבלו מעמד חוקתי על חוקי (דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 643, 653 (1995); בג"צ 7357/95 ברקי פטה המפרים נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(2) 769, 785 (1996); בג"צ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 625, 659-657, 712-714 (2001)).

95. על כן, כשמדובר ביישום פקודה מנדטורית, כדוגמת פקודת המיסים (גביה), יש לבחון את החקיקה לא על פי התכלית שעמדה בפני הנציב העליון אלא על פי התכלית לשמה נועדה ההחלה של פקודת המיסים בימינו. עמד על כך השופט ברק בפרשת ראם:

"לעניין פירושה של החקיקה המסמיכה, עשויה להיות רלוואנטית, כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק הראשי (הנציב העליון), אלא שאין טעם בשיחזור כוונתו או בניסיון לשער השערות באשר לכוונתו; שתי הפקודות המנדטוריות, נושא העתירה, הן עתה דברי חקיקה ישראלים, ועליהן להתפרש על-פי לשונן ועל-פי תכליתן... לשונן של הפקודות היא עתה הלשון העברית הקובעת את מיתחם האפשרויות הלשוניות. מתוך המיתחם הלשוני יש לשלוף את משמעותו המשפטית של דבר החקיקה. זו נעשית על-פי כללי הפרשנות, אשר היסודי שבהם קובע כי המשמעות המשפטית נקבעת על-פי תכלית החקיקה... לשון החקיקה, סוגה וטיפוס הסדריה עשויים להצביע על תכלית ספציפית המונחת ביסוד החוק. כן עשויים אלה להצביע על תכליות כלליות, שהחוק מיועד להגשימן. על תכליות כלליות אלה ניתן ללמוד גם מערכי היסוד של השיטה... **פקודות מנדטוריות יתפרשו על-פי התכלית שהן נועדו להגשים בחברה הישראלית המודרנית והדמוקרטית, ולא על-פי התכלית שעמדה לנגד עיני הנציב העליון או הערכים והעקרונות שאפפו את הפקודות המנדטוריות בעת חקיקתן**" (ע"א 92/105 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 199 (ההדגשה אינה במקור)).

96. שכן, התכלית של דבר החקיקה עשויה להשתנות עם שינוי הזמנים ועם השינויים שעוברים על החברה. הטיב לבטא זאת השופט חשין בפרשת אלעמרין:

"דברי חוק שהורתם ולידתם בתקופת המנדט – בהם תקנות ההגנה (שעת חירום) – פירוש אחד היה להם בתקופת המנדט ופירוש אחר נודע להם לאחר קום מדינה, והרי ערכיה של מדינת ישראל – מדינה יהודית, חופשית ודמוקרטית – שונים הם תכלית שינוי מערכי היסוד שבעל המנדט השליט בארץ. עקרונות היסוד שלנו – ובימינו – הם עקרונות היסוד של מדינת חוק דמוקרטית השוחרת חופש וצדק, ועקרונות אלה הם שייתנו רוח חיים בפירוש דברי חוק אלה ואחרים" (בג"צ 2722/92 אלעמרין נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, פ"ד מו(3) 693, 705 (1992)).

ועמד על כך גם הנשיא ברק: "תכלית שהייתה מתגבשת בתקופת המנדט אינה זהה לתכלית שבית-המשפט היה מגבש אותה לאחר קום המדינה (...). תכלית שהייתה מתגבשת עם קום המדינה אינה זהה לתכלית שבית-המשפט היה מגבשה בחלוף חמישים שנות עצמאות" (בג"צ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 625, 713 (2001)).

97. לפיכך, **ברי כי כיום, באספקלריה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומעמדן החוקתי העליון של זכויות האדם, עליהן נעמוד בהמשך, יש לפרש את פקודת המסים (גבייה) באופן דוקנני, המצמצם את פגיעתה האפשרית בזכויותיו ובקניינו של הפרט.**

98. על כן, כאשר הפקודה מחייבת משלוח דרישה בכתב אל החייב – יש להקפיד על משלוח הודעה זו (כאמור בפרק העובדתי, ברוב המכריע של המקרים לא מקבלים המעוכבים, שכנגדם נטענת חבות מס, הודעה מקדימה על קיומו של החוב); כאשר הפקודה מורה על הוצאת כתב הרשאה לגובה ביחס לבעל החוב המסוים – יש לדקדק בהוצאת כתב הרשאה ביחס לכל חייב; כאשר הפקודה מתווה דרישת תשלום "מאת החייב" – יש להציג דרישה זו לחייב ולא לכל אחד אחר, בין אם מדובר בבן משפחה או במחזיק של מיטלטלי חייב; כאשר מאפשרת הפקודה להיכנס לחצרי החייב לשם תפיסת המיטלטלין – יש להקפיד שהדבר אכן יבוצע בחצרי החייב ולא בכל מקום אחר ובודאי שלא באמצעו של רחוב.

99. היום, בעידן החוקתי, לא ניתן לפרש את פקודת המסים (גבייה) כמעניקה למשיבים סמכות כללית, גורפת ובלתי מוגבלת לעשות ככל העולה על רוחם על מנת לגבות חובות. בעידן החוקתי, אין לראות בשתיקת המחוקק ביחס לפקודה זו מתן הרשאה לפגיעות גורפות ובלתי מידתיות בזכויות יסוד של האדם. בעידן החוקתי, לא ניתן לפרש את הפקודה ככזו שמאפשרת דיג (fishing) של בעלי חוב באמצעות מחסומי דרכים.

100. שכן, **כל כמה שפקודת המסים (גבייה) מאפשרת לרשויות הגבייה לנקוט בצעדים חריפים נגד בעלי חוב, היא אינה מתווה אפשרות להקמה של מחסומים על מנת לאתר חייבי מס; היא אינה מסמיכה את הרשויות לבצע עיכובים המוניים ושרירותיים של תושבים על מנת לברר אם עומדים נגד התושבים המעוכבים חובות מס; היא אינה מתירה גביית חובות מס בעיבורה של עיר; והיא אינה נותנת היתר לעקל מיטלטלין של חייבים על אם הדרך.**

101. על כן ברי, כי יש לקבוע, שהפרשנות שנותנים המשיבים 1 ו-2 לפקודת המסים (גבייה), לפיה זו מתירה להם להקים מחסומי דרכים לצורך גביית חובות, אינה עומדת בקנה אחד עם לשון הפקודה ותכליתה, גם לאור מעמדן של זכויות היסוד של האדם בשיטתנו.

פעולות המשיבים 1 ו-2 בחוסר סמכות

102. כאמור לעיל, רשות מינהלית רשאית לפעול אך ורק על פי הסמכויות, שהעניק לה הדין, והיא אינה יכולה להמציא לעצמה סמכויות יש מאין. במקרה של מחסומי הגבייה, נוטלים לעצמם המשיבים 1 ו-2 חירות להוציא אל הפועל אמצעי גבייה, שאין לו זכר בפקודת המסים (גבייה), שבמסגרתה הם מחויבים לפעול.

103. לו סבר המחוקק, כי האינטרס הציבורי מחייב שימוש באמצעי אכיפה של מחסומי דרכים על מנת לגבות חובות מס או כל חוב אחר, היה בידו להסדיר זאת במפורש. עמד על כך בית המשפט בפרשת מגן דוד :

”כאשר המחוקק סבור כי האינטרס הציבורי נותן שיש לאפשר לגוף הגובה לפעול גם בדרכי גביה אחרות, הוא כותב זאת במפורש ונותן בידי הממונה על הגביה את האישור לבור לו דרכי גביה חלופיות, על דרך הגשת תביעה אזרחית. **מכלל הן אנו שומעים לאו. דהיינו, מקום שהמחוקק לא כתב כי הרשות רשאית לפנות לדרכי גביה חלופיות, אין היא יכולה לעשות כן**” (תא (ת”א) 701138/04 מגן דוד אדום נ’ עזרא ניר (לא פורסם) (2004), ע’ 13) (ההדגשה אינה במקור).

104. אולם המחוקק בחר שלא להעניק לגובי המס סמכות לגבות חובות מס באמצעות הקמת מחסומי גבייה, ולכן, בהעדר הסמכה מפורשת בחוק, ברי כי המשיבים 1 ו-2 פועלים בחוסר סמכות ובחריגה מהסמכויות, שהעניק להם המחוקק.

105. בהקשר זה יצוין, כי עקרון החוקיות חל גם על חלוקת הסמכויות ברשות המבצעת, במובן זה שהסמכות המינהלית מסורה אך ורק לאותו גורם ברשות המבצעת לו הוקנתה הסמכות בחוק. זה אינו רשאי להעבירה לאחר, אלא אם כן הוא הוסמך לכך במפורש בחוק או אם בנסיבות העניין קיימת הצדקה לכך (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מהדורה שישית, תשס”ה – 2005), כרך 1, ע’ 160-159; בג”צ 2303/90 פיליפוביץ נ’ רשם החברות, פ”ד מו(1) 410, 422-420 (1992)).

106. על כן, האפשרות, שהסמכויות, שהופקדו בידיה של המשיבה 3 להקמת מחסומי דרכים ולעיכוב תושבים יופעלו כדין על ידי רשות אחרת או אורגן אחר מותנית בכך שהסמכויות הועברו אליהם בפועל וכדין (ראו: יצחק זמיר הסמכות המינהלית (1996), כרך ב’, ע’ 517 ואילך; רענן הר-זהב המשפט המינהלי הישראלי (1996), ע’ 88-69).

107. כפי שתואר בחלק העובדתי, הפרקטיקה של מחסומי הגבייה היא כזו שלמעשה מי שמעכב את העוברים במחסום הם גובי המס, גם אם הם נעזרים לשם כך בשוטרים. הם אלו שמורים על עיכוב כלי הרכב והם אלו שבודקים את זהות יושביהם מבחינת החיוב במס. מכאן שלמעשה בהפעלת מחסומי הגבייה נעשה שימוש בסמכויות של רשות אחת, המשיבה 3, שנועדו למטרות מסוימות ואחרות - התמודדות עם עבירות פליליות ועם אירועים ביטחוניים, עליהן נעמוד להלן - על מנת לאפשר לרשויות אחרות, המשיבים 1 ו-2, לקדם את האינטרסים שלהם. מכיוון שסמכויות אלו לא הוקנו להם בחוק, לא נשמר העיקרון של חלוקת הסמכויות, ועל כן ברי, כי מדובר בפרקטיקה שאיננה חוקית, המהווה ניסיון פסול לעקוף את המחוקק ולהעניק לנציגי המשיבים סמכויות, שלא הוענקו להם מעולם.

סמכות לסייע לרשויות ציבוריות

108. סמכויות משטרת ישראל מוסדרות ומוגדרות בשורה של חוקים, בראשן פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006, מאפשר למשטרת ישראל להעמיד שוטרים בתשלום לעזרת רשויות ציבוריות כדי לסייע להן בהפעלת סמכותן על פי דין. ובלשון הסעיף הרלוונטי, סעיף 102א(ג) לחוק:

"בתקופה של שמונה עשר חודשים החל מיום פרסומו של חוק זה, יהיה רשאי המפקח הכללי להעמיד שוטרים בתשלום גם לרשות רשות ציבורית כדי לסייע בהפעלת סמכותה על פי דין; הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב), יחולו, בשינויים המחויבים, גם על העסקת שוטרים בתשלום לפי סעיף קטן זה".

מכאן, שבידי המשיבה 3 האפשרות החוקית להעמיד לרשות רשויות ציבוריות אחרות שוטרים, אשר יסייעו לנציגי רשויות אלה למלא את תפקידם "על פי דין".

109. כמפורט בניתוח שלעיל, סמכויותיהם של המשיבים 1 ו-2 אינן כוללות איתור חייבים וגביית חובות באמצעות הקמת מחסומי דרכים, עיכוב תושבים ועיקול כלי רכב. על כן, ככל שהמשיבה 3 מסייעת למשיבים 1 ו-2 בפרקטיקת מחסומי הגבייה שתוארה לעיל, אין בכך סיוע למילוי תפקידי רשויות אלה "על פי דין", שכן - כפי שתואר לעיל - הפעולות הנעשות במסגרת השימוש במחסומי הגבייה אינן כדן: הן נעשות בחריגה ברורה מסמכויותיהם של המשיבים 1 ו-2.

110. אילו הייתה המשיבה 3 מסייעת למשיבים 1 ו-2 בהוצאה לפועל של הליכי גבייה על פקודת המסים (גביה), למשל, בליווי גובי המס בבואם לעקל מיטלטלין בחצרי חייבים, הרי שעל פי ההסדר החוקי הקיים לא ניתן היה להלין על כך. אולם **מכיוון שהסיוע המוגש במקרים הנדונים חורג מההסדר החוקי, ברי שככל שהמשיבה 3 מסייעת למשיבים 1 ו-2 בהפעלת מחסומי הגבייה, הרי שמדובר בשיתוף פעולה שאינו עומד בתנאי החוק.**

סמכות העיכוב – דרישה לעבירה קונקרטי

111. למשיבה 3 נתונות סמכויות, המאפשרות לה לעכב בני אדם ולהקים מחסומים בדרכים, אולם אלו מוגבלות למקרים קונקרטיים. להלן פירוט סמכויות אלה, ממנו עולה כי השימוש, שנעשה בסמכויות המשיבה 3 בהפעלת מחסומי הגבייה, חורג מהתכליות שהוגדרו בחוק.

112. סמכות המשטרה להגביל את חירותו של אדם "לנוע חופשי" מוסדרת בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**). חוק זה מאפשר למשטרת ישראל לעכב או לעצור אדם על מנת לברר זהותו, לחקרו או לערוך בו חיפוש במקרים מסוימים בלבד, שיפורטו להלן, וכל עיכוב או מעצר חייבים להיעשות

בהתאם להוראותיו. כמובהר בסעיף 1(ג), "הוראות חוק זה יחולו על מעצר ועל עיכוב לפי כל חוק, אלא אם כן נקבעו בחוק הוראות אחרות" (ההדגשה אינה במקור). על פי סעיף 1(א) לחוק, "אין מעצר ועיכוב אלא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו", וסעיף 1(ב) לחוק המעצרים קובע, כי "מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו."

113. העיקרון המנחה בחוק המעצרים, אשר בא להתאים את דיני המעצר והעיכוב לדרישות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הוא כי **אין עיכוב ללא עילה**. עקרון זה בא להבטיח, כי העיכוב ישרת תכלית ראויה ויקיים את עיקרון המידתיות. הוא בא להבטיח, כי לא יבוצעו עיכובים שרירותיים או גורפים, הפוגעים ללא הצדקה בזכות החוקתית לחירות.

114. סעיף 66 לחוק מגדיר "עיכוב" כ"הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי, בשל חשד שבוצעה עבירה או כדי למנוע ביצוע עבירה כאשר הגבלת החירות מסויגת מראש בזמן ובתכלית, הכל כאמור בפרק זה." ככלל, הדרישה לעילת עיכוב באה לידי ביטוי בעקרון, העובר כחוט השני בהוראות העיכוב בחוק המעצרים, כי אין מעכבים אדם אלא בהתקיים **חשד קונקרטי לביצוע עבירה ספציפית**.

115. על פי סעיף 67(א) לחוק, שוטר רשאי לעכב אדם כדי לברר את זהותו ומענו או כדי לחקור אותו ולמסור לו מסמכים, אם היה לו "יסוד סביר לחשד כי אדם עבר עבירה, או כי הוא עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלומו או בטחונו של אדם, או את שלום הציבור או בטחון המדינה"; על פי סעיף 68(א) לחוק, רשאי שוטר לעכב גם אדם, אשר אינו חשוד בעבירה, ובתנאי שהיה לו "יסוד סביר לחשד שנעברה עבירה", ואותו אדם יכול למסור לו מידע, הנוגע לאותה עבירה. על פי סעיף 70 לחוק, רשאי שוטר לעכב אדם בהתקיים יסוד סביר לחשוד, כי ניתן נגדו צו מעצר או מאסר.

116. בנוסף על הוראות אלו, סעיף 71 לחוק המעצרים מאפשר עיכוב כלי רכב לביצוע חיפוש כאשר יש חשד לביצוע עבירה. על פי הסעיף:

"(א) היה לשוטר יסוד סביר לחשד שבוצעה עבירה בת מעצר וסבר כי יש צורך לבצע חיפוש בכלי רכב כדי לאתר את מבצע העבירה או קורבנה או כדי לאתר ראיה הקשורה בעבירה, רשאי הוא להורות לעכב את כלי הרכב ולערוך את החיפוש כאמור.
(ב) הוראות סעיף קטן (א) יחולו גם אם קיים חשש שעומדת להתבצע עבירה מן העבירות המפורטות בסעיף 35(ב), או אם קיימת הסתברות גבוהה שעומדת להתבצע עבירה בת מעצר."

גם כאן ישנה דרישה לזיקה **לעבירה קונקרטית**. סמכות העיכוב מותנית בקיום חשד, כי עיכוב הרכב הספציפי אכן דרוש לשם מציאת מבצע העבירה או ראיה רלוונטית אחרת. הסעיף אינו מסמיך ואינו יכול להסמיך את המשיבים להציב מחסומים בשכונה מסוימת, ולעכב כלי רכב, המבקשים לעבור דרכם, באופן גורף ואקראי, כדי לגבות חובות מס.

117. הוראה נוספת בחוק המעצרים (סעיף 69) קובעת, כי "הוקנתה בחיקוק הסמכות לחפש במקום, בכליו או על גופו של אדם, או הסמכות לדרוש מאדם הצגת מסמכים, רשאי בעל

הסמכות לעכב אדם או כלי רכב כדי לאפשר את החיפוש או העיון במסמכים, וכן רשאי הוא לדרוש מהאדם למסור את שמו ומענו". מכאן שבהתקיים סמכות עצמאית לבצע חיפוש או לדרוש הצגת מסמכים, יכולה המשטרה לעכב אדם או כלי רכב לשם כך, אף בהעדר אחת העילות המפורטות בחוק המעצרים.

118. יחד עם זאת, העותרים לא מצאו בספר החוקים של מדינת ישראל חוק, המסמיך את משטרת ישראל לבצע עיכובים של קבוצות שלמות של תושבים על מנת לאתר ביניהם חייבי מס. מכאן שאין למשיבה 3 כל סמכות עצמאית כזו, היכולה להצדיק את העיכובים הגורפים והאקראיים, המבוצעים בהפעלת מחסומי הגבייה.

סמכות לדרוש הצגת תעודת זהות

119. סעיף 3 לחוק החזקת תעודת זהות והצגתה, התשמ"ג-1982, קובע, כי "תושב שמלאו לו 16 שנים חייב לשאת עמו תמיד תעודת זהות ולהציגה בפני קצין משטרה בכיר, ראש רשות מקומית, שוטר או חייל במילוי תפקידם, כשידרשו זאת ממנו". סעיף זה מהווה בסיס נורמטיבי לחובת האזרח לשאת תעודת זהות, ולחובתו להציגה כאשר הוא נדרש לעשות כן על ידי שוטר. יחד עם זאת, אין הסעיף קובע דבר באשר להיקף סמכות המשיבה לדרוש תעודות זהות או לעכב כלי רכב ובני אדם לשם כך. הוא אינו קובע את גבולות שיקול הדעת של השוטר או את הקריטריונים, האמורים להנחותו.

120. בשנת 1980, לפני חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק המעצרים, בית משפט נכבד זה נדרש לפרשנות החוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), התשל"א-1971, אשר כלל סעיף דומה לסעיף 3 הנ"ל (ראו: ע"פ 617/80 למברטון נ' מ"י, פ"ד לה(2) 313 (1981)). באותו עניין בית המשפט קבע, כי לשוטר במילוי תפקידו סמכות רחבה לדרוש תעודת זהות מכל אדם "אף בלי שנתעורר בלבו לפני כן חשד, שבוצעה עבירה" (ע' 315 לפסק הדין).

121. היום, בעידן החוקתי, כבר לא ניתן לפרש את סעיף 3 הנ"ל כמעניק למשיבים סמכות כללית, גורפת ובלתי מוגבלת לדרוש מאדם להציג תעודת זהות, ולעכבו לשם כך. בעידן החוקתי, אין לראות בשתיקת המחוקק מתן הרשאה לפגיעות גורפות ובלתי מידתיות בזכויות יסוד של האדם. עיכוב אדם לבירור זהותו פוגע בזכויותיו החוקתיות לחירות ולפרטיות. הוא פוגע בזכותו של אדם לנוע חופשי, מבלי שייערכו בירורים אודותיו או מעקב אחר מעשיו.

122. פרשנות רחבה וגורפת של חוק הצגת תעודת זהות תרוקן מכל תוכן את הוראות העיכוב בחוק המעצרים, הבאות לצמצם ולהגביל את סמכות המשטרה לעצור אדם ברחוב כדי לברר את זהותו ומענו. אם כל שוטר רשאי לדרוש מכל אדם להציג תעודת זהות בכל עת, ואם רשאי הוא לעכבו לשם כך, על שום מה טרח המחוקק לקבוע בסעיף 67(א) לחוק המעצרים, כי שוטר רשאי לעכב אדם כדי לברר את זהותו ומענו, רק אם היה לו "יסוד סביר לחשד כי עבר עבירה, או כי הוא עומד לעבור עבירה העלולה לסכן את שלומו או

בטחונו של אדם...?" על שום מה טרח המחוקק לפרט את העילות האחרות, העשויות להצדיק עיכוב לבירור זהותו של אדם?

123. לאור שתיקת סעיף 3 לחוק ועל מנת לשמור על הרמוניה חקיקתית, יש לפרש את סמכות המשיבה לדרוש תעודת זהות בהתאם לדרישות התכלית הראויה והמידתיות שבחוק היסוד. מן הראוי להחיל גם בהקשר זה את העיקרון הבסיסי של חוק המעצרים, כי אין מעכבים ללא חשד או חשש קונקרטי. מכל מקום ברור, כי אין חוק זה מעניק למשיבים שיקול דעת מוחלט לדרוש תעודת זהות ככל העולה על רוחם; עליהם להפעיל סמכות זו, ככל סמכות אחרת, בסבירות ובהגינות, תוך כיבוד זכויות האדם. על כן ברי, כי החוק אינו מתיר בדיקה שרירותית של תעודות זהות לשם גביית חובות מס.

סמכות דרישת הזדהות והעברה למשמורת – שוהים בלתי חוקים

124. לשם השלמת תיאור הסמכויות, שהוענקו בחוק למשיבה 3 להגבלת חירותו של אדם, יצוין כי המחוקק העניק למשטרת ישראל סמכות עצמאית לדרישת הזדהות ולמעצר שלא על פי חוק המעצרים, והיא הסמכות לפעולה במקרים של חשד לשהייה בלתי חוקית של מי שאינם תושבי ישראל ואינם מחזיקים באשרת שהייה כחוק.

125. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 מסמיך שוטר "לדרוש מאדם שיש יסוד להניח כי שהייתו בישראל מחייבת רשיון ישיבה לפי חוק זה, לזהות את עצמו ולהציג בפניו את המסמכים הנוגעים לשהייתו וכן למסור לו ידיעות הנוגעות לשהייתו" (סעיף 13ה(א) לחוק).

126. בנסיבות המקרה של מחסומי הגבייה, בהם לא מתבצעת בדיקה קבועה ושיטתית של תעודות הזהות של כל יושבי כלי הרכב המעוכבים במחסומים, לא ניתן לטעון כי הצבת המחסומים והעיכוב הבלתי מובחן של האוכלוסייה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

סמכות דרישת ההזדהות והעיכוב מטעמי ביטחון

127. יצוין עוד כי המחוקק העניק למשטרת ישראל סמכות נוספת לעיכוב שלא על פי חוק המעצרים, והיא הסמכות לעיכוב ולמעצר לצורך השמירה על ביטחון הציבור. סמכות זו הוגבלה למקרים מסוימים המוגדרים בחוק.

128. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005 (להלן: **חוק ביטחון הציבור**), מסמיך חייל מוסמך או מאבטח לערוך חיפוש בלא צו של שופט בכניסה לנמלים, בכניסה לתחנות הסעה ולנקודות בדיקה שהוקמו בין שטחי ישראל לשטחי יהודה, שומרון ועזה ובכניסה לרכב ציבורי (סעיף 3(א) לחוק). כן מתיר החוק לשוטר, לחייל מוסמך או למאבטח לערוך חיפוש על גופו של אדם כאשר מתעורר "חשד סביר שאדם נושא עמו שלא כדין נשק" (סעיף 3(ב) לחוק).

129. במסגרת סמכויות אלה מאפשר החוק "לשם שמירה על ביטחון הציבור - לדרוש מאדם, שיש לו סמכות חיפוש לגביו, למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המעידה על זהותו שהוא חייב בהחזקתה על פי כל דין" (סעיף 4(1)).
130. מכאן שהחוק מאפשר לשוטר לדרוש תעודת זהות מאדם רק כאשר מתעורר חשד סביר שזה נושא עמו נשק שלא כדין. בנסיבות של מחסומי הגבייה, בהן לא מתעורר חשד מסוג זה, ברי כי השימוש בסמכויות על פי חוק זה אינו רלוונטי.

חריגת המשיבה 3 מסמכויותיה

131. עינינו הרואות, כי סמכויות העיכוב הוגבלו על ידי המחוקק למקרים, בהם ישנו **חשד קונקרטי לביצוע עבירה ספציפית, חשד סביר לפגיעה בביטחון הציבור או חשד לשהייה בלתי חוקית** של מי שאינו תושב המדינה בלבד.
132. החלטת המחוקק להגביל את הסמכות לעכב אדם לרשויות מסוימות ולמקרים מוגדרים מראש בלבד אינה בכדי. היא נובעת מהכרת המחוקק בעליונות זכויות היסוד לחירות אישית ולחופש תנועה ומהבנתו, כי סמכויות העיכוב הן סמכויות, הפוגעות פגיעה של ממש בזכויות האדם ובאוטונומיה של הפרט, ועל כן יש להגבילן. על כן קבע המחוקק, כי סמכויות אלו לא יינתנו לכל זרוע מזרועות השלטון, וכי לא ישמשו כאמצעי אכיפה בכל מקרה, בו יחפצו בכך הרשויות.
133. כפי שפורט בחלק העובדתי, במקרה של מחסומי הגבייה נערכות הבדיקות של העוברים במחסומים בלי שקם חשד לביצוע עבירה, ובהעדר חשש לביטחון הציבור או להימצאותם של שוהים בלתי חוקיים. הראיה לכך, כאמור, היא שבמקרים רבים לא נערכות במחסומים הללו בדיקות ביטחוניות כלל. בחלק הארי של המחסומים, אשר תועדו על ידי העותרת 8, לא נבדקו כלל תעודות הזהות של העוברים במחסום, אלא רק לוחיות הזיהוי של כלי הרכב, בהם נהגו באמצעות המחשב הנייד של גובי המס. נוסעי כלי הרכב, שהתלוו לנהג, לא התבקשו כלל להציג את תעודותיהם.
134. מכאן שבהפעלת מחסומי הגבייה לא מפעילים השוטרים את הסמכויות, הנתונות להם למניעת עבירות ולהגנה על שלום הציבור, שתוארו לעיל. לאור עקרון חוקיות המינהל, עליו עמדנו לעיל, ברי כי הפעלת סמכויות אלה לכל מטרה אחרת מהווה חריגה מסמכות ולכן בלתי חוקית.
135. הואיל והעותרים יגעו ולא מצאו כל חוק, המעניק למשיבה 3 סמכויות עיכוב או סמכויות לדרישת הזדהות לשם איתור חייבי מס וגביית חובות מס, מובן שתפקידי משטרת ישראל אינם יכולים לכלול סיוע בגביית מס לרשות המסים ולמוסד לביטוח לאומי באופן זה. על כן, מהווה הפעילות המשותפת עם נציגי רשויות המס **חריגה מסמכות המשטרה, והיא מעלה חשד לשימוש פסול ומפלה בסמכויות השיטור של המשטרה.**

ד. פגיעת המשיבים בזכויות אדם מוגנות

136. כל מערכות הדינים החלות בירושלים המזרחית, עליהן עמדנו לעיל, מצביעות על כך שבהפעלת מחסומי הגבייה נעשית בתושבי האזור פגיעה אסורה. זאת כיוון שהפעלת המחסומים גורמת לפגיעה חמורה בשורה של זכויות, המוגנות הן על-ידי המשפט הבינלאומי – המשפט ההומניטארי ומשפט זכויות האדם – והן על-ידי המשפט הישראלי החוקתי.

137. כמפורט בחלק העובדתי, גורם השימוש במחסומי הגבייה לפגיעה הן בתושבים המעוכבים במחסומים - בכבוד האדם שלהם, בזכותם להליך הוגן ובזכותם לפרטיות, והן במרקם החיים של כלל תושבי ירושלים המזרחית, הנאלצים להתמודד עם "שיתוק" שכונותיהם בימים בהם מופעלים מחסומי הגבייה.

הפגיעה במעגל הראשון – במעוכבים במחסומים

פגיעה בזכות לכבוד

138. כמתואר בחלק העובדתי, עיכובם של תושבי השכונות הפלסטיניות במחסומי הגבייה פוגע בכבודם כבני אדם וגורם להשפלתם, בהפכו את האתר בו מוצב המחסום - שכונה עירונית - למעין בית דין שדה. במעמד זה מואשם המעוכב, לעתים בפעם הראשונה ומבלי שקיבל על כך כל התראה מוקדמת, כי הינו בעל חוב. הוא נדרש להמציא באופן מיידי כספים לכיסויו של חוב זה, תוך הפעלת לחץ נפשי כבד וניצול אובדן עשתונותיו, ותחת איום של עיקול מיידי של כלי הרכב בו נהג. כל זאת ללא כל אפשרות לבירור מסודר של העניין, לערעור על קביעת פקידי הגבייה, או להכנתה של הגנה סבירה.

139. מחסומי הגבייה, שמוטלים על השכונות הערביות בירושלים המזרחית, פוגעים קשות בזכות התושבים לכבוד. הם משדרים את המסר, כי ראויים הם פחות משאר אזרחי ותושבי המדינה להכרה בזכותם הבסיסית והמובנת מאליה להסתובב חופשי ללא בדיקות משפילות וחקירות מיותרות. הם מטילים עליהם **סטיגמה קולקטיבית כעברייני מס בפוטנציה**, רק משום שהם מתגוררים באזור מסוים, והם מבדילים אותם משאר תושבי המדינה.

140. בניגוד למחסום ארעי, המוצב למספר שעות בציר מרכזי בעקבות התראה קונקרטי, מחסומי הגבייה, המוצבים באופן רגיל בלב שכונות פלסטיניות, במקומות בהם כמעט ולא עוברים תושבים מלאום אחר, מבטאים יחס משפיל ופוגע כלפי העוברים במקום. בעוד אדם, העובר במחסום ארעי, אינו חש בהכרח, כי הוא "חשוד" בעיני הרשויות, אדם הנאלץ לעבור לעתים מזומנות במחסום מיוחד, שנועד לאתר עברייני מס באזור מגוריו דווקא, צפוי לחוש מנודה ונחות.

141. השימוש במחסומי גבייה מהווה גם סטייה חמורה מהעיקרון הבסיסי, כי **אין נוקטים צעדים נגד בני אדם, ואין פוגעים בזכויותיהם, אלא על בסיס אינדיווידואלי** (בג"צ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח' פ"ד נח(2) 358, 367-268

(2004); בג"צ 5627/02 סינף ואח' נ' לשכת העיתונות הממשלתית ואח' פ"ד נח(5) 70, 77-78 (2004)). שוב, בניגוד למחסומים אקראיים, משטר מחסומי הגבייה מבטא חשד קולקטיבי כלפי תושבי ובאי השכונות; הוא נובע מההנחה האפריורית, כי כל העובר במקום מוחזק כעבריין פוטנציאלי.

פגיעה בזכות לחירות ובזכות לחופש תנועה

142. השימוש במחסומי הגבייה גורם גם לפגיעה בחירות המעוכבים במחסומים ובחופש התנועה שלהם. כמתואר בחלק העובדתי, גורמים מחסומי הגבייה לעיכובם של העוברים בדרכים, בהן הם מוקמים, עיכוב המגיע לעתים לכדי שעות ארוכות.
143. העיכובים וההגבלות על התנועה מהווים הפרה של הזכות לחירות אישית.
144. כן גורמים מחסומי הגבייה לפגיעה בזכות לחופש תנועה, המוכרת בדין הישראלי כזכות-על בעלת עוצמה מיוחדת, מכוח ההכרה בחירותו האישית של האדם, ובנגזר מכבודו כאדם.
145. הפגיעה בזכות זו, הנמנית על צרכיו הבסיסיים של האדם וצרכיה הבסיסיים של החברה, הינה חמורה ביותר בהיותה פוגעת בתנועת התושבים בתוך אזור מגוריהם - זכות הנחשבת כבעלת הגנה גבוהה ביותר במדרג הזכויות, להבדיל מהזכות לצאת מגבולות המדינה (בג"צ 448/85 דאהר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד מ(2) 701, 708 (1986)).

פגיעה בזכות להליך הוגן

146. נוסף על כך, השימוש במחסומי הגבייה פוגע בזכותם של תושבי ירושלים המזרחית להליך הוגן, שכן ההליך המתקיים הוא פתאומי ומייד. הוא אינו מאפשר למעוכבים לבדוק את נכונות טענות גובי המס ואת עברם המיסוי; הוא אינו מתיר להם אפשרות להתייעץ באשר לדרכים העומדות בפניהם להתמודד עם הטענות המופנות כלפיהם; הוא אינו מאפשר להם זכות עיון או זכות טיעון כלשהי; הוא אינו כולל בתוכו אפשרות לערער על קביעות גובי המס והוא אינו מותיר בידי המעוכבים כל דרך למניעת עיקול כלי הרכב שלהם, זולת תשלום מייד של החוב הנטען במלואו.
147. במישור המינהלי הוכרה הזכות להליך הוגן כחלק מכללי הצדק הטבעי וכנובעת מחובת ההגינות הכללית שכל רשות שלטון חייבת בה (בג"צ 3379/03 אביבה מוסטקי נ' פרקליטות המדינה, פ"ד נח(3) 865, 889-890 (2004); בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נד(4) 577, 598 (2003); בג"צ 5621/96 הרמן – ראש-עיריית אופקים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(5) 791, 817 (1997); בג"צ 654/78 גינגולד נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד לה(2) 649, 655 (1979)). זכות זו כוללת את חובת הרשויות להתייחס בהגינות לענייניו של האזרח תוך התחשבות בכל העובדות והשיקולים שיש להם רלוונטיות לצורך ההחלטה ואת חובתה של הרשות לתת למי שעלול להיפגע מהחלטתה הזדמנות הוגנת וסבירה להשמיע את טענותיו.

148. בית משפט נכבד זה אף קבע, כי במקרים בהם הגורם המינהלי, שמפעיל את הסמכות, הינו בעל אופי מעין-שיפוטי "יש להקפיד בקיום דווקני של זכות הטיעון, מאחר שחומרת הפגיעה האפשרית באזרח משפיעה על היקף זכותו להציג את עמדתו. ככל שהפגיעה הצפויה בו חמורה יותר, כן רחבה זכותו לטעון, ולהפך" (בג"צ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נד(4) 577, 599 (2003)).

149. הפרקטיקה של מחסומי הגבייה היא כזו, שרשויות הגבייה הן הקובעות את גובה חובו של המעוכב, הן אלו שמחפשות אחריו ומציגות לו את דרישת התשלום והן אלו שמוציאות אל הפועל את הגבייה או לחלופין, את עיקול כלי רכבו של החייב. כלומר, בהפעלת המחסומים גובי המס משמשים כרשות המבצעת וכרשות השופטת גם יחד; הם המחליטים, הפוסקים והמוציאים אל הפועל. במצב דברים זה חובה על הרשות לאפשר לתושב לפחות את זכות הטיעון. כאמור וכמפורט לעיל במחסומי הגבייה אין זכר לזכות זו ואין זכר לשמץ של הליך הוגן.

פגיעה בזכות לפרטיות

150. כן גורם ההליך במחסומי הגבייה לפגיעה בפרטיותם של המעוכבים, כיוון שהעיכוב וההאשמה בדבר קיומו של חוב לרשויות המדינה מתבצעים באמצעו של הרחוב, בצהרי היום, ובאופן שכלל אינו דיסקרטי. באופן זה נודעים דבר העיכוב והטענות נגד המעוכב לכלל תושבי שכונתו של המעוכב והוא נאלץ להתמודד לא רק רשויות הגבייה, אלא גם עם התג החברתי שהושם עליו, כאמור ללא יכולת אמיתית להתגונן.

151. הזכות לפרטיות מעוגנת במשפט הישראלי בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

152. החובה שלא לחשוף את פרטי חבות המס של הנישומים חלה על רשויות הגבייה מכוח חיקוקים שונים (סעיפים 231(א) ו-234 לפקודת מס הכנסה וסעיפים 2 ו-23(ב) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981).

הפגיעה במעגל השני – במרקם החיים של כלל תושבי האזור

פגיעה בזכות לחירות ובזכות לחופש תנועה

153. נוסף על הפגיעות בתושבים המעוכבים במחסומי הגבייה, גורם השימוש במחסומים לשורה של פגיעות בכלל תושבי ירושלים המזרחית. כמתואר בחלק העובדתי, גורמים מחסומי הגבייה לעומסי תנועה כבדים בשכונות, בהן הם מוקמים. עומסים אלה מביאים למכבידים מאוד על מהלך החיים בשכונות ופוגעים באפשרותם של כלל התושבים לנהל את שגרת יומם כהרגלם.

154. מחסומי גבייה מביאים לכך שהתושבים אינם יכולים לנוע ממקום למקום בתוך שכונתם, וכך נמנעת מהם האפשרות להגיע למחוז חפצם, בין אם מדובר בהגעה למקום העבודה, ללימודים, לטיפול רפואי וכיו"ב. כן נמנעת אפשרות המעבר בכבישים הראשיים, בהם

מוקמים המחסומים בדרך כלל, מתושבי שכונות סמוכות המבקשים לעבור בהם בדרכם לשגרת יומם באזורים אחרים של העיר.

155. העיכובים וההגבלות על התנועה מהווים הפרה של הזכות לחירות אישית ושל הזכות לחופש תנועה.

פגיעה בזכויות לפרנסה, לחינוך ולבריאות

156. הפגיעה בחירות ובחופש התנועה גוררת פגיעה בזכויות יסוד נוספות של אוכלוסיית ירושלים המזרחית. הואיל והשימוש במחסומי הגבייה אינו עניין חד פעמי, אלא פרקטיקה חוזרת ונשנית אשר הפכה לשגרת חיים בשכונות ירושלים המזרחית, מצטברת פגיעתה לכדי פגיעה קשה בזכות לפרנסה ולקיום בכבוד. זאת הואיל וכמפורט בחלק העובדתי, גורמים המחסומים לסגירתן של שכונות שלמות ולכך שחנויות ועסקים לא נפתחים ותושבים מנועים מלהגיע למקומות העבודה ולשוקים.

157. פגיעה חמורה נוספת היא בזכות לחינוך של תושבי ירושלים המזרחית, הואיל וכמפורט לעיל, מחסומי הגבייה מביאים לא פעם לעיכוב בהגעתם של תלמידים ומורים לבתי הספר.

158. אחת ההשלכות החמורות ביותר של מחסומי הגבייה היא הפגיעה באנשים, הזקוקים לטיפול רפואי, שאינם יכולים להגיע אל מרכזי הטיפול השונים בגלל העיכובים במחסומים.

פגיעה בזכות לשוויון

159. הזכות לשוויון היא זכות יסוד בשיטת המשפט הישראלית. עם חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עוגנה הזכות לשוויון במסגרת הזכות לכבוד כזכות על חוקתית.

160. והנה, בשכונות, בהן מתגוררים ערבים פלסטינים, מחליטים המשיבים להקים משטר של מחסומים, שלא ניתן למצוא כמוהו בהיקפו ובתדירותו במקומות אחרים בישראל. ניתן רק לדמיון איזו זעקה הייתה קמה, לו היו המשיבים מחליטים להטיל דרך קבע משטר מחסומים מן הסוג שמוטל על שכונות ירושלים המזרחית על שכונות במערב העיר או בתל אביב.

אי חוקיות הפגיעות בזכויות תושבי ירושלים המזרחית

161. ראינו, כי השימוש התדיר במחסומי הגבייה פוגע קשות בזכויות יסוד חוקתיות של תושבי ירושלים המזרחית: בחופש תנועתם, בחירותם, בפרטיותם, בכבודם, בזכותם לקיום בכבוד, בזכותם להליך הוגן, לחינוך, לבריאות ולשוויון.

162. תנאי ראשוני והכרחי לחוקתיותה של פגיעה בזכות יסוד הוא הסמכה מפורשת בחוק לפגיעה כזו:

"אכן, בטרם בודקים, באופן מהותי, האם דבר חקיקה עומד באמות המידה החוקתיות, יש לבחון האם התקיים הליך החקיקה הנדרש לפני פגיעה בזכות יסוד. הדרישה לעיגון הפגיעה בזכות יסוד אך ורק בחקיקה ראשית או בחקיקת-משנה מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית נקבעה במשפטנו עוד קודם לחקיקת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. . . מרכיב זה נועד לבטא את הצורך בהרשאה מפורשת מטעם הריבון, בטרם פגיעה בזכויות יסוד" (השופט ריבלין בבג"צ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746, 766-765 (2004)).

(ראו גם: בג"צ 5100/94 הועד הציבורי נגד עינויים נ' ממשלת ישראל פ"ד נג (4) 817-834, 835 (1999); בג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 514-513 (2000))

163. ואכן, כידוע, הזכויות המנויות לעיל עשויות להתנגש עם זכויות אדם אחרות ועל כן הן אינן מוחלטות וניתן להגבילן בחקיקה התואמת את דרישותיה של פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אלא שבמקרה זה, כפי שפורט בהרחבה לעיל, אין חקיקה המתירה את פרקטיקת מחסומי הגבייה והמשיבים אף לא פנו למחוקק בניסיון להסדיר אמצעי זה בחוק. כפי שפורט לעיל, פועלים המשיבים בחוסר סמכות ובחריגה מהסמכויות שהוקנו להם בחוק וחומרת הדבר רק מתעצמת לאור הפגיעה החריפה בשורה ארוכה כל כך של זכויות יסוד.

ה. פעולות המשיבים בחוסר סבירות ובחוסר מידתיות

164. בהחלטתם להמציא יש מאין ולהוציא אל הפועל שיטה חדשה לאיתור חייבים ולגביית חובות מס התעלמו המשיבים מהחריגה מהסמכויות שניתנו להם בחוק ומהפגיעה הברורה בעקרונות המנהל התקין. כן התעלמו המשיבים מפגיעתם החוזרת ונשנית בשורה של זכויות יסוד של תושבי ירושלים המזרחית, מהשיתוק של שכונות שלמות ומהפגיעה הגורפת בסדר יומם של תושבים רבים כל כך. בכך הפרו המשיבים את חובתם לנהוג בהתאם לאמות המידה האובייקטיביות של הסבירות המנהלית (בג"צ 7542/05 פורטמן נ' מאיר שטרית (טרם פורסם), פסקאות 17-19 לפסק דינה של השופטת ארבל (2007); בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נו(6) 817, 836-837, 840-842 (2003)).

165. נוסף על כך, חטאו המשיבים לחובתם לפעול באופן שהפגיעות בזכויות תושבי ירושלים המזרחית תהיינה מידתיות. כמפורט לעיל, השימוש במחסומי הגבייה גורם לפגיעה עמוקה בשורה ארוכה של זכויות יסוד בסיסיות, אשר אין לה כל צידוק או בסיס חוקי. פגיעה זו מצביעה על כך שהמשיבים לא איזנו כראוי בין הצרכים הפיסקאליים של מדינת ישראל לבין טובתם של תושבי ירושלים המזרחית, ועל כן הפרו את עיקרון המידתיות על שלושת מבחני המשנה שלו (בג"צ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם), פסקאות 110-116 לפסק הדין (2005); בג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1,

53-54 (1997); בג"צ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד מט (5) 1 (1996); ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 433-441 (1995).

166. גם אם השימוש במחסומי הגבייה מקדם את התכלית של גביית חובות, הרי שהוא עדיין אינו מקיים את מבחן המידתיות הראשון (מבחן הקשר הרציונאלי), כיוון שמבחן משנה זה אינו מסתפק בקיומו של קשר סיבתי טכני גרידא בין האמצעי לתכלית, אלא דורש כי הקשר יהיה רציונלי. התוכן, שהעניק בית משפט זה, למבחן הקשר הרציונלי קובע כי **אין לנקוט באמצעי שהוא שרירותי, בלתי הוגן או מחוסר היגיון** (בג"צ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 279 (2002); בג"צ 9593/04 ראשד מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (טרם פורסם), פסקה 25 (2006); בג"צ 2887/04 סלים אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל (טרם פורסם), פסקה 37 (2007)).

167. במקרה שלפנינו, מעצם כך שננקט אמצעי פוגעני, שאין לו אח ורע בספר החוקים של מדינת ישראל מבחינת היקף הפגיעה בפרט ובזכויותיו, ומעצם העובדה שאמצעי זה לא אושר על ידי המחוקק ואף לא הובא לידיעתו או לאישורו, ברי כי מדובר באמצעי שרירותי, שפוגע באופן בלתי מובחן באוכלוסייה שלמה, שאינו הוגן ואינו פרופורציונלי. חוסר ההגינות של אמצעי זה מתבטא במיוחד בהפרה הבוטה של הזכות להליך הוגן ובכך שהשלכותיו הכלולות של אמצעי זה אינן נוגעות רק לחייבי המס אלא לחייהם של רבבות בני אדם, כפי שפורט לעיל.

168. השימוש במחסומי גבייה אינו מקיים גם את מבחן המידתיות השני (מבחן הפגיעה הפחותה), כיוון שברור כי השימוש במחסומי גבייה אינו תנאי הכרחי לגבייה מוצלחת של חובות מס. **למשיבים עומדים מגוון אמצעים אחרים**, שפגיעתם בזכויות התושבים פחותה. כפי שהמשיבים גובים חובות ברחבי הארץ, מבלי להציב מחסומי גבייה, כך יכולים הם לעשות בירושלים המזרחית. עריכת הגבייה לפי ההסדר בפקודת המסים (גביה), שפורט לעיל, אינה רק הדרך הפחות פוגענית מבחינת זכויות התושבים, אלא, כאמור, גם למעשה הדרך היחידה החוקית שפתוחה בפני המשיבים.

169. גם במבחן המשנה השלישי, מידתיות במובן ה"צר" (התועלת מול הנזק), נכשל האמצעי של מחסומי הגבייה, הואיל והתועלת מהם אינה יכולה לאפשר ולהתיר את הנזק הנגרם מהם לזכויות התושבים. יתרה מזו, בפסיקה נקבע כי האמצעי שננקט יהיה בלתי מידתי אם ישנו אמצעי אחר, אפילו אם היתרון הצומח ממנו פחות מזה המובטח באמצעי הננקט ואולם הנזק הנגרם ממנו פחות בצורה משמעותית מן הנזק הנגרם מהאמצעי המקורי (בג"צ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם), פסקאות 115-116 לפסק הדין 841, 807 (5) נח(5) 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 841, 807 (2005); בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 841, 807 (2004)).

170. במקרה שלפנינו, ישנו אמצעי אחר, שלהבדיל ממחסומי הגבייה הוא אף חוקי: לערוך את הגבייה באמצעות הרשאת גובי המס לתפוס את המיטלטלין של החייבים בחצרותיהם, כקבוע בפקודת המסים (גביה). אמצעי זה, שאף הוא פוגעני מבחינת זכויות הפרט, מופעל

דרך קבע ברחבי ישראל ויכול לו שיופעל גם בירושלים המזרחית. שהרי זוהי דרך המלך
אותה קבע המחוקק ותמוה הדבר כי המשיבים עשו דין לעצמם והחליטו לנקוט בדרך
אחרת.

171. מכל הסיבות הללו, השימוש במחסומי הגבייה מטעם המשיבים הוא בלתי סביר, בלתי
מידתי ובלתי הוגן מיסודו, ודינו להיפסל.

**לאור כל האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש בראש עתירה זו,
ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו על תנאי למוחלט.**

היום, 8 באוגוסט 2007

טלי ניר, עו"ד

ב"כ העותרים