



2 במאי 2012

לכבוד  
מר עמרם קלעגיי  
מנכ"ל משרד הפנים  
רח' קפלן 2  
ירושלים

בדואר ובפקס: 02-5697989

שלום רב,

**הנדון: התקשרות רשויות מקומיות עם חברות חקירה פרטיות**

1. הריני לפנות אליך בעניין התקשרותן של רשויות מקומיות עם חברות חקירה פרטיות לצורך ביצוע חקירות יכולת לתושבים המבקשים הנחה או פטור מארנונה. התנהלות זו של הרשויות המקומיות הינה בחוסר סמכות והיא פוגעת בזכויות היסוד של התושבים לפרטיות, לכבוד ולהליך הוגן. לאור זאת, נבקשך להנחות בדחיפות את כלל הרשויות המקומיות להימנע לאלתר מהמשך ביצוען של חקירות יכולת כלכליות לתושבים בכלל ובאמצעות חוקרים פרטיים בפרט.

**פעילות חוקרים פרטיים מטעם הרשויות**

2. מפניות אלינו ומפרסומים בתקשורת למדנו על פרקטיקה נפוצה ברשויות מקומיות רבות המתקשרות עם חברות חקירה פרטיות לצורך ביצוע "חקירות יכולת כלכלית" לתושבים שהגישו בקשה להנחה בארנונה.

3. כך, למשל, פנה אלינו מר י' ב', סטודנט תושב ירושלים, אשר הגיש לעיריית ירושלים בקשה לקבלת הנחה בתשלום הארנונה לשנת 2011 מטעמי הכנסה. לאחר הגשת בקשתו בליווי מסמכים ותצהיר, יצר חוקר פרטי קשר עם מר ב' וביקש ממנו להמציא לו מסמכים נוספים. החוקר אף ביקש להגיע לביתו של מר ב' לצורך ביצוע "תחקיר יכולת". מר ב' מסר לחוקר הפרטי את כל המסמכים שהתבקש אולם סירב לאפשר לחוקר להגיע לביתו לצורך ביצוע החקירה. בעקבות זאת, נמסר למר ב' ממחלקת השומה והגבייה בעיריית ירושלים, כי בקשתו נדחתה משום שלא שיתף פעולה עם החוקר הפרטי שמונה מטעם העירייה.

4. ואכן, מכתבות שפורסמו בתקשורת<sup>1</sup> עולה, כי במסגרת בדיקת מהימנות של בקשות הנחה מארנונה נשלחים חוקרים פרטיים הפועלים מטעם רשויות מקומיות שונות לבתיים של המבקשים, ומבצעים חקירת יכולת כלכלית, הכוללת בדיקה של מצבו הכלכלי של המבקש,

<sup>1</sup> ניצן היימן, "חייבים מסים? העירייה תשלם אחרים חוקר פרטי" *mynet*, 1.12.11, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4155536,00.html>  
גוני נוי, "סטודנט, רוצה הנחה בארנונה? צפה לחקירה צולבת" *זמן ירושלים*, 9.1.2012, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/324/848.html>

התרשמות מביתו של המבקש ודרישה להצגת מסמכים אישיים שונים. על בסיס נתונים אלה מגבשת חברת החקירות המלצה עבור הרשות המקומית לצורך קבלת הכרעתה בבקשת ההנחה מארנונה. מהמקרים שפורסמו עולה עוד, כי סירוב לשתף פעולה עם חקירת החוקרים הפרטיים מהווה עילה לסירוב של הרשות המקומית לבקשת ההנחה.

5. על השימוש השגרתי של רשויות מקומיות בחקירות יכולת כלכליות, ניתן ללמוד גם מצו הארנונה לשנת 2011 של עיריית בית שמש:

"מחלקת הגביה תבצע מעת לעת חקירות יכולת כלכליות לאימות הנתונים המפורטים בטופס הבקשה להנחה... מובהר בזאת כי במידה והצהרת המבקש אודות פרטי הכנסותיו ופרטים אחרים אינם תואמות את תוצאת חקירת היכולת הכלכלית, תבוטל ההנחה בארנונה והמבקש יחוייב ב 200 שח בגין הוצאות החקירה."<sup>2</sup>

6. כך, עולה גם מפרוטוקול ישיבת מועצה בעיריית הרצליה מיום 29.11.2011 במסגרתה נמסר, כי עיריית הרצליה מתקשרת עם חוקרים פרטיים "במקרים שבהם יש להערכת העירייה ו/או יועציה המשפטיים צורך כזה, לרבות לצורך חקירות כלכליות לועדת הנחות, איחור חייבים ו/או נכסיהם"<sup>3</sup>.

7. המקרים שלעיל, אשר התוודענו אליהם במקרה, מלמדים על מגמה כללית שקיימת, ככל הנראה, ברשויות מקומיות רבות ועל כן אנו פונים אליך לצורך מיגור התופעה בכלל הרשויות.

### העדר סמכות לביצוע חקירות יכולת

8. אין עוררין על החשיבות שבהבטחת יכולתה של רשות מקומית לפקח על מתן הנחות ופטורים ממיסי עירייה באופן אפקטיבי. אלא שאין כל מקור חוקי המסמך רשויות מקומיות לבצע חקירות יכולת כחלק מהליך בחינת בקשה להנחה בארנונה (או בכל מסגרת אחרת). נוכח הפגיעה הטמונה בחקירת היכולת בזכויות יסוד מוגנות של מעוטי יכולת, נדרשת הסמכה ברורה ומפורשת בחוק לשימוש בכלי אכיפה קיצוני מסוג זה ולא ניתן לראות בחקירת היכולת "סמכות עזר" שאינה מחייבת הסמכה מפורשת בחוק.<sup>4</sup>

9. כידוע, תכליתה של חקירת היכולת, המוסדרת במסגרת דיני ההוצאה לפועל, היא לעמוד על מצבו הכלכלי של חייב כדי לברר את יכולתו הכלכלית לשלם את החוב שנפסק נגדו. הליך חקירת היכולת הינו הליך מורכב, הטומן בחובו פגיעה משמעותית בפרטיות הנחקר ובכבודו. כמו כן, חקירת יכולת העומדת, בענייננו, בבסיס החלטה בעניין הבקשה להנחה בארנונה,

<sup>2</sup> עיריית בית שמש, צו הארנונה לשנת 2011. [http://betshemesh.muni.il/documents/2011-05-30@arnona\\_2011.pdf](http://betshemesh.muni.il/documents/2011-05-30@arnona_2011.pdf)

<sup>3</sup> עיריית הרצליה, פרוטוקול ישיבת מועצה מן המניין מיום 29.11.2011, עמ' 2-3.

<http://www.herzliya.muni.il/pdf/Protocol-56.pdf>

<sup>4</sup> בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, פ"ד נג' (4) 673 (1999); דפנה ברק-ארוז, משפט מינהלי, עמ' 145-147 (2010).

משקפת סמכות מעין שיפוטית בעלת אופי שלטוני מובהק להכריע בעניין תשלומים לקופת הרשות.

10. ועדת ההנחות ברשות המקומית היא הגורם המוסמך להפעלת שיקול הדעת וקבלת החלטה בעניין אישור או דחייה של בקשת הנחה כפי שעולה מסעיף 149ד(א) לפקודת העיריות [נוסח משולב]. פירוט הסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות במסגרת סמכות מתן הנחה בארנונה מעוגן בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993. סעיף 2(א) לתקנות קובע, כי המועצה רשאית להתחשב במצבו החומרי של המחזיק ולצורך זה אף לקבוע תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה, וסעיף 11 לתקנות קובע, כי "מבקש ימציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו, לפי דרישת הגזבר או מנהל מחלקת הרווחה או הועדה, לפי הענין".

11. מעיון בחקיקה הרלוונטית עולה, כי אין כל התייחסות מפורשת (או אף נרמזת) ממנה ניתן ללמוד על כוונה להסמיך רשויות מקומיות לבצע חקירות יכולת במסגרת הליך בחינת בקשות להנחה בארנונה. במקום בו רצה המחוקק להסמיך רשות מנהלית לבצע חקירת יכולת, נקבע הדבר במפורש בחוק, כפי שעולה מסעיפים 67-68 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז - 1967.

### **הפרטה אסורה של סמכות שלטונית**

12. אף אם היו רשויות מקומיות מוסמכות לבצע חקירות יכולת לצורך החלטה בעניין הנחה בארנונה, העברת הסמכויות לידי גורמים פרטיים הינה בלתי חוקתית.

13. על פי הדיווחים בתקשורת, נדרשים תושבים המגישים בקשת הנחה בארנונה לחשוף בפני חוקרים פרטיים את חייהם האישיים ולעבור חקירה משפילה כתנאי להחלטה בבקשה על ידי הרשות. חקירת היכולת הכלכלית כוללת בנוסף לבדיקת מסמכים אישיים גם ביקור של החוקר בביתו של המבקש, מענה לשאלות אינטימיות, התרשמות החוקר מתנאי המחיה בבית ואף מעקב אחר המבקש והנכנסים לביתו. כך מתואר הביקור בדיווח של גב' יסמין כהן-טריקה, אשר הגישה לעיריית ירושלים בקשה לקבל הנחה בארנונה מטעמי הנחה בשנת 2011:

"זו הייתה סיטואציה הזויה. החוקר נכנס והתחיל לבדוק לי את הבית – כמה מכשירי חשמל יש לי, האם אני מסתירה משהו בדירה. הוא שאל כל מיני שאלות - מתי טסתי לאחרונה לחו"ל, מי מימן לי את הנסיעה, מי משלם את שכר הלימוד שלי, ואפילו נכנס לפרטים כמו כמה ההורים שלי מרוויחים ושאלות נוספות שהרגישו מאוד לא במקום."<sup>5</sup>

14. ממצאי חקירת היכולת והתרשמותם של החוקרים הפרטיים מהווים את הבסיס העובדתי הבלעדי לקבלת החלטת הרשות בעניין הבקשה להנחה. הרשות אינה מתרשמת בעצמה באופן

<sup>5</sup> גוני נוי, "סטודנט, רוצה הנחה בארנונה? צפה לחקירה צולבת" זמן ירושלים, 9.1.2012.

ישיר ממבקש ההנחה אלא סומכת את החלטתה באופן מלא על חקירת היכולת. לאור זאת, חקירת היכולת משקפת הפעלה של שיקול דעת שלטוני והיא בעלת אופי מעין שיפוטי.

15. הפעלת סמכויות שלטוניות רגישות מסוג זה בידי גורם פרטי אשר אינו נמנה על הרשות הציבורית, טומנת בחובה פגיעה חמורה בזכויות היסוד של הפרט לפרטיות, לכבוד ולהליך הוגן. חקירת היכולת מוצגת למבקשי ההנחות כהליך חובה אשר סירוב לשתף עמו פעולה גורר דחייה של בקשת ההנחה. ההלכה שנקבעה בעניין אצילת סמכויות לגורמים פרטיים קובעת כי, ככלל, סמכות שלטונית לא ניתנת לאצילה:

"אין זה מתקבל על הדעת, כי סמכויות סטטוטוריות יוענקו לאדם פרטי שאיננו משרת במערכת שכוננה על פי דין או שאינו חלק ממערכת שלטונית מוגדרת, ואשר מעמדו, חובותיו וזכויותיו מתמצים אך ורק בכך שנמסרו לידי סמכויות ביצוע..."<sup>6</sup>

16. יפים לענייננו גם הדברים שנקבעו על ידי בית המשפט העליון בעניין האצלת סמכויות חקירה לידי גורם פרטי בע"פ 4855/02 **מדינת ישראל נ' בורביץ**. בית המשפט קבע, כי הרשות המנהלית "אינה רשאית להקנות לו [לגורם הפרטי] סמכויות סטטוטוריות ומעין-שיפוטיות שהפעלתן נתונה לשיקול-דעתה של הרשות השלטונית ... ומשום אופייה המיוחד של הפונקציה החקירתית, שהפעלתה כורכת חשש לפגיעה בזכויות יסוד של הפרט, מן הראוי להפקידה בידי עובדי ציבור."<sup>7</sup> יודגש, כי בית המשפט מצא לנכון להביע עמדתו בעניין האצלת סמכויות חקירה אף שהסוגיה לא עמדה על הפרק באותו הליך, וזאת מהטעם "שהסוגיה עלולה להתעורר בגדר פעולתה של רשות שלטונית אחרת."<sup>8</sup>

### ניגוד עניינים מובנה

17. השימוש בחוקרים פרטיים לצורך ביצוע חקירות יכולת טומן בחובו ניגוד עניינים מובנה. חוקר פרטי, המונע משיקולי רווח ומעוניין כי ההתקשרות של הרשות המקומית עמו תימשך, יטה "להוכיח" את עצמו בעיני הרשות באמצעות ביצוע חקירות יכולת נוקשות שנועדו, כביכול, לחשוף הונאות בבקשות ההנחה. יש בכך תמריץ לביצוע חקירה מוטה שכל מטרתה "לחשוף" את הונאתו של מבקש ההנחה ומשכך נמהלים מניעים כלכליים פרטיים של החוקר הפרטי בפעילותו.

18. חשש זה אינו בעלמא. כך, לדוגמה, בעיריית בת ים נחתם בעבר הסכם התקשרות עם חוקר פרטי, אשר לפיו התשלום לחוקר נעשה "רק במידה שהתברר, כי הנתונים בנושא אימות מגורים שהביא החוקר בפניה גרמו לכך, שההנחה שניתנה לתושב הופחתה או בוטלה."<sup>9</sup>

<sup>6</sup> בג"ץ 39/82 הנפלינג נ' ראש עיריית אשדוד, פ"ד (2) 541, 537 (1982).

<sup>7</sup> ע"פ 4855/02 **מדינת ישראל נ' בורביץ**, פ"ד (6) 833, 776 (2005) (ההפניות הושמטו).

<sup>8</sup> שם, עמ' 8

<sup>9</sup> דוח מבקר עיריית בת ים לשנת 2004, עמ' 119. באתר עיריית בת ים: [http://www.bat-am.muni.il/show\\_item.asp?itemId=1196&levelId=57947&itemType=0](http://www.bat-am.muni.il/show_item.asp?itemId=1196&levelId=57947&itemType=0). תנאי ההסכם שונו בעקבות ביקורת פנימית שבוצעה בעירייה וכיום הסדר התשלום לחוקר הפרטי אינו תלוי עוד בתוצאות חקירתו.

19. **לסיכום**, לא זו בלבד שרשויות מקומיות ברחבי הארץ מפעילות סמכות פוגענית של חקירת יכולת בהעדר הסמכה בדין, אלא שסמכות זו אף הואצלה לידי חוקרים פרטיים אשר מפעילים כלפי מבקשי הנחות סמכויות שלטוניות שטמונה בהם פגיעה בזכות לכבוד, לפרטיות ולהליך הוגן.

20. **נוכח כל האמור לעיל, נבקשך לפעול בדחיפות למיגור תופעה פסולה זו באמצעות פרסום הנחיה לרשויות המקומיות.**

בברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד

העתקים :

מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה  
מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים