



26 בדצמבר, 2006
ש/135

לכבוד
פרופ' מנחם בן ששון, יו"ר
ועדת חוקה, חוק ומשפט

באמצעות פקס: 02-6408909 (סה"כ 4 עמודים כולל זה)

שלום רב,

הנדון: תיקון חוק ההוצאה לפועל בחוק ההסדרים 2007

1. אני מתכבדת להעביר אליך את התייחסות האגודה לזכויות האזרח לתיקון המוצע לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן: "התיקון"). כבר בפתח הדברים נבקש לברך על הוצאת התיקון המוצע מגדר הצעת חוק ההסדרים, על-מנת לאפשר דיון משמעותי בפרטי הרפורמה המתוכננת במערכת ההוצאה לפועל.
2. **היוזמה לקיים רפורמה במערכת ההוצאה לפועל רצויה ומבורכת כשלעצמה.** האגודה לזכויות האזרח תומכת ביוזמה זו מזה מספר שנים, בכפוף למספר הסתייגויות, מהן עקרוניות ומהן נקודתיות, שרובן הוצגו בגלגולים קודמים של ההצעה לרפורמה. חלק מההשגות המהותיות שהצגנו בעבר, ובראשן זו הנוגעת למאסר חייבים, זכו להתייחסות. גלגוליה האחרונים של ההצעה, הן בתזכיר הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון והוראת שעה), התשס"ו-2006 (להלן: "התזכיר") הן בנוסח הנוכחי, אכן מספקים מענה ראוי יותר מהקיים לחלק מסוגיות עקרוניות אלו.
3. יש לשבח במיוחד את הגבלת מאסר החייבים לחובות גבוהים מ-500,000 ₪ (או 100,000 ₪ במקרה של חייבי מזונות), התנייתו בבירור יכולתו של החייב לשלם את החוב וקיצור משך צו המעצר הראשון ל-24 שעות. כמו כן יש להעריך את הניסיון לייעל את מערכת ההוצאה לפועל על-מנת לשפר את יכולת הגבייה שלה, בד בבד עם הניסיון להקל על חייבים חסרי יכולת.
4. **האגודה לזכויות האזרח מברכת על תכליתו המוצהרת של התיקון-** הגברת יעילות התפקוד של מערכת ההוצאה לפועל, תוך איזון בין זכויות הזוכים לזכויות החייבים. **אלא שחלק מהתיקונים המוצעים אינם מקיימים את האיזון הנדרש ופוגעים בזכויות החייבים מעל לצורך.** להלן נציג התייחסויותינו לבעיות המרכזיות העולות מהתיקון.

סעיף 11 – קבלת מידע אישי על החייב ללא הסכמתו

5. סעיף 11 להצעת החוק מציע להסמיך את רשם ההוצאה לפועל לקבל מידע על החייב, אף בלא כתב ויתור על סודיות, מרשימה ארוכה של גורמים, המפורטים בתוספת הראשונה להצעת החוק. חלק מפרטי המידע המפורטים בתוספת הראשונה, כגון המידע אודות הוצאות החייב בבזק, חברת החשמל, בעלי רשיון רט"ן וחברות האשראי, אינם רלוונטים לצורך גביית החובות. פרטי מידע אחרים, כגון יציאות החייב לחו"ל, עשויים להיות רלוונטים במידה מוגבלת, אולם השימוש בהם אינו מוגבל כלל. גם ביחס לפרטי מידע רלוונטים לצורך הגבייה, חסרות הוראות ברורות המנחות את שיקול הדעת של רשם ההוצאה לפועל בבואו לדרוש מידע מהגופים השונים ואת אופן השימוש במידע לאחר קבלתו.
6. יתר על כן, סעיף 11(ב) להצעת החוק מבקש להסמיך את רשם ההוצאה לפועל לקבל מידע מגורמים שאינם מפורטים בתוספת הראשונה, שלא על יסוד כתב ויתור על סודיות מצד החייב, אם שכנעו הזוכה שלאותו גוף יש מידע על החייב. לאור הפגיעה החמורה בפרטיותו של החייב, הצורך לעגן בהוראות את אופן והיקף הפעלת הסמכות מתחדד במקרה זה פי כמה וכמה.
7. **הפגיעה החמורה ביותר בפרטיותו של החייב באה לידי ביטוי בסעיף 11(ה), אשר מסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות כי סוג מסוים של מידע על החייב יועבר ישירות לזוכה.** ההוראה המוצעת תפתח פתח להעברה מאסיבית של מידע אישי ורגיש אודות החייב לידי גורמים פרטיים, ללא אפשרות פיקוח על השימוש הנעשה בו. התרה גורפת של העברת סוגי מידע מסוימים ישירות לזוכה מוותרת על ססתומים לוויסות זרימת המידע ומנטרלת כל אפשרות לניהול פיקוח וביקורת על הנעשה במידע.
8. בנוסף, הקביעה שבסיפא של סעיף 11(ה), לפיה התקנת התקנות תעשה "בשים לב לצורך בהגנה על פרטיות החייב", הינה כללית ועמומה. אנו סבורים שעל-מנת לספק הגנה ממשית לפרטיות החייב, יש לקבוע בחוק שמידע אישי על אודותיו לא יועבר לזוכה אלא אם הדבר "הכרחי" לצורך הגבייה. כמו כן, אף שחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 קובע ששימוש בידיעה על עניניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה, הינו פגיעה בפרטיות, אנו סבורים שיש צורך להנהיג בחוק דנן הסדר מיוחד, שיאסור על כל שימוש במידע המועבר שלא לצורך הליך הגבייה. מומלץ להתנות את הסמכות לאשר העברת מידע נוסף בתנאי ולפיו "הזוכה הצהיר, כי ידוע לו שהעברת המידע נועדה אך ורק לצורך ניהול ההליך, והוא התחייב שלא לעשות בו שימוש אחר כלשהו".

סעיף 10 וסעיף 26 – הרחבת החיוב למסירת מידע

9. סעיפים 10 ו-26 להצעת החוק, המבקשים לתקן את סעיפים 7א(א)(2) ו-67(א) בהתאמה, מרחיבים את המידע אותו על החייב למסור לצורך בחינת יכולתו, ומכלילים לתוכו גם מידע אודות גובה הוצאותיו ויציאותיו מישראל. חשיפת מידע מסוג זה, ובפרט מידע אודות גובה ההוצאות, פוגעת בפרטיותו של החייב – היא פותחת פתח לפשפש בהרגלי צריכתו של החייב, להתחקות אחר אורחות חייו ולפגיעה בכבודו. אי לכך, יש להגביל את השימוש במידע זה למקרים "אפורים" בהם המידע אודות נכסי החייב, בצירוף מידע סטטיסטי ביחס להרגלי הצריכה ולגובה ההוצאות הממוצע, אינו מספק אינדיקציה ברורה באשר ליכולתו של החייב. כמו כן, יש להגביל העברה של מידע זה לרשות הזוכה או בא כוחו.

פגיעה בחירות החייב – פרק ו' 1: הטלת הגבלות

10. אין חולק כי יצירת מדרג בחומרת ההגבלות המוטלות על החייב בהתאם לגודל החוב, יכולת החייב, משך קיומו של החוב וכיו"ב – הינה ראויה. מדרג הגבלות מאפשר טיפול סביר ומידתי בקטגוריות חוב שונות ועל כן מאפשר איזון רב יותר בין זכויות החייב לזכויות הזוכה בכל מקרה לגופו. עם זאת, ישנן כמה נקודות בהסדר המוצע שאינן עונות במידה מספקת על הצורך לאזן בין זכויות הצדדים ואשר פוגעות מעבר לנדרש בזכויות החייבים.
11. ראשית נציין את ההגבלות על חופש התנועה של החייב, באמצעות הגבלת החייב מלקבל דרכון או תעודת מעבר ועיכוב יציאתו מן הארץ. הגבלות אלו פוגעות בצורה משמעותית בחירותו של החייב, ואף שהטלתן מותנית בשיקול דעתו של רשם ההוצאה לפועל, אין להן חריגים.
12. ישנם מקרים בהם יציאה של החייב מן הארץ נדרשת לצרכים הומניטאריים, כגון קבלת טיפול רפואי, או מסיבות משפחתיות, ואין בה כדי להעיד על השתמטותו של החייב מתשלום או על הימלטותו מידי הגובים. לדעתנו, כשם שנקבע שהגבלת החייב מלקבל או לחדש רישיון נהיגה לא תוטל אם רישיון הנהיגה חיוני לחייב עקב נכותו או עקב נכות בן משפחה התלוי בו, כך יש לקבוע חריגים להטלת מגבלות על חופש התנועה של החייב ולחייב את הרשם בהפעלת שיקול דעת בהתאם לנסיבות המקרה.
13. נוסף, כי הטלת מגבלות חמורות אלו בעייתית במיוחד לאור הגדרתה הרחבה של חזקת השתמטות – לפי סעיף 26 להצעת החוק (תיקון סעיף 69ג), די בכך שחייב לא הציג את שלל המסמכים שהתבקש להציג בפני הרשם, כדי שהאחרון יכריז עליו כמשתמט מתשלום ועל בסיס זה יטיל עליו את מגבלות המפורטות בסעיף 25 להצעת החוק. רבים מהחייבים הם מעוטי יכולת המתקשים להתנהל מול מנגנונים בירוקרטיים, ובכלל זאת מול מערכת ההוצאה לפועל. לעיתים קרובות אין הם מבינים את משמעות ההליכים המתנהלים נגדם לאשורה ואינם מצליחים לעמוד במכלול הדרישות שמציב בפניהם הרשם. חייבים אלו עלולים למצוא עצמם מוחזקים כמשתמטים ונתונים להגבלות חמורות, ללא יכולת אמיתית להתמודד עם המערכת ודרישותיה. כיוון שעל-פי רוב חובותיהם של חייבים אלו נמוכים יחסית, אנו סבורים כי תחתית המדרג המפורט בסעיף 25, היינו האפשרות להטיל את מירב ההגבלות על חייבים המוחזקים כמשתמטים וחובם עולה על 2,000 ₪, איננה מידתית; ודאי וודאי בהעדר סייגים וחריגים להטלת ההגבלות כמצוין בסעיף 13 לעיל.

הזכות למזור והבטחת תנאים לקיום בכבוד

14. סעיף 18 להצעת החוק מבקש לצמצם את אפשרות ההתניה על הגנת הדיור החליפי בהסכמי משכון ושטרי משכנתה, ומציע להסמיך את שר המשפטים לקבוע הוראות, בהתייעצות עם שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, אשר יבטיחו כי החייב ובני משפחתו לא ייוותרו בלא קורת גג.
15. הוראות כאלו יהיו ראויות ביותר, שכן המצב בו התניה על הגנת הדיור החליפי הפכה לדבר שבשגרה, הינו מצב בלתי נסבל. אלא שאנו סבורים שלא די בהסמכת שר המשפטים לקבוע הוראות בעניין. לדעתנו, יש לקבוע בצורה חד משמעית שלא ניתן להתנות על הגנת הדיור החליפי, כפי שנעשה בגלגולה הקודם של הצעת החוק (סעיף 18 לתזכיר חוק ההוצאה לפועל (תיקון והוראת שעה), התשס"ו-2006).

העברת סמכויות

16. התיקון לחוק ההוצאה לפועל מציע להפריד מבחינה ארגונית את לשכות ההוצאה לפועל מבתי משפט השלום, תוך ביטול כפיפותו של רשם ההוצאה לפועל לנשיא בית משפט השלום. סעיף 3 מציע להסמיך את שר המשפטים להקים לשכה או לשכות הוצאה לפועל בכל מחוז וסעיף 4 מסמיכו למנות נשיא הוצאה לפועל ומנהל מערכת ההוצאה לפועל.
17. חרף ההתיעלות שבהפרדה בין לשכות ההוצאה לפועל לבין בתי משפט השלום, אנו סבורים כי יש לבצע **בזהירות רבה ומתוך הגדרה ברורה של מסגרת פעולתה החליפית**. ראשית, יש להגדיר ולהדגיש כי לאור אופיין השיפוטי של החלטותיה, מערכת ההוצאה לפועל תיוותר חלק ממערך בתי המשפט ותמשיך להיות כפופה באופן כלשהו למערך זה. שנית, יש לייצר מנגנוני פיקוח על מערכת ההוצאה לפועל. שלישית, יש להורות על הקמת לשכה מחוץ לכל בית משפט שלום ולא להסתפק בלשכה אחת במחוז, דבר שיקשה מאוד על חייבים המתגוררים בפריפריה ומרוחקים מהסניף המחוזי.
18. בנוסף וברוח הדברים שנכתבו לעיל, יש להקפיד שסמכויות בעלות אופי שיפוטי לא יועברו לידיהם של אנשי מינהל, אף אם הינם בעלי הכשרה משפטית, כל עוד הם אינם רשמים מוסמכים אשר יוחדו ומונו לתפקידם במערכת ההוצאה לפועל על-ידי שר המשפטים. כך בנוגע לסעיף 6, המציע להעניק סמכויות לדון בבקשות של הזוכה ולהכריע בהן למנהל לשכת ההוצאה לפועל או לעובד מערכת ההוצאה לפועל שהוא עורך דין בעל ניסיון של 3 שנים לפחות. הדיון וההכרעה בבקשות הזוכה אינו בעל אופי מינהלי-טכני. השפעותיהם על החייב והמשך ההליכים נגדו עשויות להיות משמעותיות ביותר. כך גם לגבי סעיף 24 המציע להעביר למנהל לשכת ההוצאה לפועל את הסמכות לקבוע מועד פינוי מקרקע – החלטה המשפיעה על זכותו של אדם למדור ולקיום בכבוד.
19. כמו כן, יש להיזהר מהעברת סמכויות ערעור לבית משפט השלום במקום לבית המשפט המחוזי, כפי שמוצע בסעיף 13. לדעתנו יש בכך כדי להפחית בערכם של הליכי ההוצאה לפועל ובפגיעתן האפשרית של החלטות ההוצאה לפועל בזכויותיו של החייב. חלק ניכר מהכרעות ההוצאה לפועל אינן נופלות באופיין השיפוטי ובהשפעתן על החייב מהכרעות המתקבלות בבית משפט השלום. לכן, ומסיבות נוספות, יש לראות בהוצאה לפועל ערכאה ראשונה, שהערעור עליה לערכאה השניה, היינו לבית המשפט המחוזי.
20. לסיכום, אנו תקווה כי תואילו להתייחס להערותינו ולהטמיע את השינויים הנדרשים בהצעת החוק, לטובת הגשמת תכליתה המפורשת – לאזן בין זכויות הזוכים לבין זכויות החייבים – ומימוש רפורמה ראויה ומוגדרת היטב אשר תוכל לתפקד בהצלחה לאורך זמן.

בברכה,

שרון אברהם-ויס, עו"ד

העתק: עו"ד תמי סלע, עוזרת ליועצת המשפטית, ועדת חוקה, במייל: tamis@knesset.gov.il