

4 ביולי, 2013

לכבוד

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק להעמקת גביית המסים והגברת האכיפה (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ג-2013 - הערות האגודה לזכויות האזרח בישראל

האגודה לזכויות האזרח בישראל מתכבדת להעביר את הסתייגותה מתיקון החקיקה שבנדון, באופן בו תתאפשר גבייה מנישומים באמצעות עיקולי רכב במרחב הציבורי.

1. עד עתה, רשאויות רשויות גביית המס לבצע גבייה באמצעות עיקולי רכב אך ורק בחצרי הנישומים. ואולם, במסגרת הצעת החוק החדשה מתבקש לאפשר גבייה, כאמור, גם במרחב הציבורי. משמעות הדבר כי רשויות הגבייה יוכלו לעצור כל כלי רכב בכל מקום, לעכב את היושבים בו לבדיקה, ולהציג דרישת חוב וחיוב בעיקול, ללא יכולת אמיתית של הנהג להתגונן. כן ניתן יהיה לעכב כך שורה של כלי רכב, ליצור טורים של חייבים בבדיקה, ומאידך, לערוך בדיקות ועיקולים בחניונים ובחניות במרחב הציבורי. בכך, נוצרת פגיעה קשה בזכויות הנישומים לכבוד, לפרטיות, לחופש תנועה, להליך הוגן ולגישה לערכאות.

2. יודגש, כי מדובר בתיקון חקיקה שנעשה בעקבות פסיקת בג"צ בה נפסלה הפרקטיקה האמורה ונקבע, כי מדובר בפרקטיקה פוגענית, הפוגעת בכבודם של הנישומים, בקניינם, בפרטיותם, בחופש התנועה שלהם, בזכות הטיעון, ההליך ההוגן והגישה לערכאות, ואיננה מאזנת בין הרצון לגבות את המס באופן יעיל לבין זכויותיהם של הנישומים.

3. לאור כל אלה, עמדת האגודה לזכויות האזרח היא כי התיקון המוצע לחוק איננו חוקתי, פוגעני ואין להתירו, הכל כמפורט בהרחבה בהמשך.

תיקון החקיקה המוצע

4. בהצעת החוק מטעם הממשלה מוצע לקבוע, כי ניתן לעקל רכב או בסמוך לחצרי החייב (ס' 1), או שלא בסמוך לחצרי החייב אם נתקיים אחד משני התנאים הבאים: לעיקול קדם עיקול ברישום ונשלחה לחייב הודעה (ס' 2(א)), או שפקיד שומה עשה מאמץ סביר להודיע לחייב, סמוך לפני העיקול, על הכוונה לעקל את הרכב (ס' 2(ב)).

הפגיעות בזכויות האדם הנגרמות בשל השימוש במחסומי דרכים

5. אנו סבורים, כי אין בעצם הכנסת התיקון לחוק באופן מפורש ו/או בתנאים שנקבעו בתיקון זה, כדי לרפא את אי חוקתיות ההסדר של עיקול רכב שלא בחצרי החייב. לטעמנו, נוכח הפגיעה הקשה בזכויות הנישומים, לא יעמוד דבר חקיקה זה בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כמפורט להלן:

6. ראשית, כאמור, פסק הדין בבג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים (פורסם בנבו, מיום 20.12.2010, הוגש על ידי האגודה לזכויות האזרח), שבעקבותיו מוצע תיקון זה, עסק בהפעלתם של מחסומי דרכים ששימשו לצרכי גביית מסים באופן דומה למתואר בהצעת החוק. מדיניות זו היתה נפוצה בעיקר בירושלים המזרחית, והופעלה באופן מובהק כלפי ערבים. **בפסק דין ארוך ומנומק, אסר בג"ץ את השימוש במחסומי גביה, תוך שהוא מבקר את עצם השימוש בפרקטיקה כה פוגענית, הפוגעת בכבודם של הנישומים, בקניינם, בפרטיותם, בחופש התנועה שלהם, בזכות הטיעון, ההליך ההוגן והגישה לערכאות, ואיננה מאזנת בין הרצון לגבות את המס באופן יעיל (אשר אין חולק באשר למידת חשיבותו) לבין זכויותיהם של הנישומים המנויות לעיל.**

7. כפי שקבע בג"צ, ההסדר האמור פוגע בשורה ארוכה של זכויות יסוד:

א. הפגיעה בזכות לכבוד – עיקול כלי רכב במחסום על אם הדרך, לעיני כל, פוגע פגיעה קשה בזכותם של הנישומים לכבוד, והוא מבייש ומשפיל את האדם. נבהיר, כי הגורמים לפגיעה בכבוד נגזרים מעצם ביצוע העיקול והתפיסה בפרהסיה, תוך הלבנת פניו של הנישום ברבים, וללא מתן אפשרות אמיתית להתמודד עם הטענות המופנות נגדו. משום כך, ברי כי הפגיעה בכבוד היא אינהרנטית למתן הסמכות לעיקול ותפיסת הרכב בשטח ציבורי, ואיננה ניתנת למניעה בהסדר חקיקתי כלשהו.

ב. הפגיעה בזכות לפרטיות – עיכוב הנהג ועיקול הרכב ברשות הרבים פוגעים בפרטיותו של הנישום, ולמעשה מלמדים כל עובר ושב על חובותיו לכאורה של הנישום ועל התנהלותו הבעייתית לכאורה, אשר הובילה לעיקול רכבו. לנישום, המופשט מכל הגנה ברחוב, לא קיימת כל אפשרות לצמצם את הפגיעה בפרטיותו או למונעה. כמו כן, נוצרת פגיעה בשמו הטוב של הנישום, מבלי שתהיה אפשרות בידי לדעת את היקפם וזהותם של האנשים שנחשפו לסיטואציה מבישה זו. משום כך, גם בהקשר זה ברור, כי הפגיעה בפרטיות הנישומים היא אינהרנטית לעצם ביצוע העיקול והתפיסה בציבור, ואיננה יכולה להימנע בהסדר חקיקתי כלשהו.

ג. הפגיעה בחופש התנועה – עיכוב הנהג והנוסעים במחסום דרכים; המתנה ממושכת עד לסיום בדיקת החבות לרשויות המס השונות (בדיקה שיכולה להסתיים בלא כלום); עיקול כלי הרכב בהפתעה וללא הכנה מוקדמת, או דרישה להמצאת מלוא סכום החוב באופן מיידי, ללא שיינתן כל פתרון תחבורתי לצורך המצאת הכספים – כל אלו נקבעו בפסק הדין בעניין מנאע כמהווים "מגבלה ממשית על יכולתו של הנישום לנוע באופן אפקטיבי ממקום למקום", ומשום כך, פוגעים בזכות החוקתית לחופש תנועה בתוך המדינה. גם בהקשר זה, כמו בהקשרים הקודמים, לא ניתן לאיין את הפגיעה בחופש התנועה בהסדרים חקיקתיים כלשהם, והיא אינהרנטית לעצם ביצוע העיקול בדרכים.

ד. זכות טיעון, הליך הוגן וגישה לערכאות – המסגרת החוקית בגדרה מצוי התיקון לחוק, היא מסגרת פקודת המסים (גביה) והחוקים המפנים אליה. פקודה זו היא בין הוראות החוק הפוגעניות ביותר והשנויות ביותר במחלוקת, בשל הוויתור על דרך המלך – נקיטת הליכים משפטיים בטרם ביצוע הליכי עיקול נגד חייבים. **בגביית חובות מס לפי פקודת המסים (גביה), אין כל צורך בנקיטה בהליכים משפטיים, ודרישות החוק בטרם תחילת נקיטת הליכי הגביה הן אך ורק משלוח דרישת תשלום.** ביצוע גביה באמצעות עיקול כלי הרכב במחסומי פתע גורמת לפגיעה קשה בזכויות הפרט: הפגיעה בזכות הפרט להשמיע את טיעונו בפני הרשות המוסמכת, והפגיעה בזכות הפרט להביא את עניינו לביקורת שיפוטית, המתאפשרת בהליכים האחרים מכח פקודת המסים (גביה) משום פרק הזמן החולף בין ביצוע העיקול ברישום לבין הוצאת המעוקלים מרשות החייב. **במצב עניינים בו האדם נתקל בהפתעה בגובי המס, לעתים שומע לראשונה על עצם קיום החוב, ואיננו ערוך – רגשית ומעשית – להתמודד עם הטענות בדבר קיומו של החוב ועם הצורך להמציא באופן מיידי סכומי כסף גבוהים, נפגעת זכותו הבסיסית להביא את עניינו לדיון בפני הערכאות המוסמכות. באמצעות הליך משפטי, אפשר שייקבע כי החוב כשלעצמו מקורו בטעות, אפשר שייקבע כי גובה החוב נמוך מכפי שנטען על ידי רשויות המס, אפשר שייקבע כי החוב ישולם בפריסה ועוד. כל אלו, נמנעים מנישום אשר רכבו מעוקל לצד הדרך.**

הליקויים באופן ניסוח תיקון החקיקה

8. נוסח התיקון המוצע לחוק מעורר בעיות רבות, ואיננו מחסיר מעוצמת הפגיעה בזכויות האדם, כמפורט להלן:
- א. בס"ק 1 לא מוגדרת מהי הסמיכות לחצרי הנישום, המאפשרת עיקול ותפיסה מיידיים – ללא כל צורך בעיקול ברישום או בהודעה מראש, כאמור בס"ק 2.
- ב. בס"ק 2(א) לא מוגדר פרק הזמן שצריך לחלוף בין מתן ההודעה בדבר העיקול ברישום לבין תפיסת הרכב. חשיבותו של פרק זמן סביר היא במתן אפשרות אמיתית לנישום לפעול לביטול העיקול ברישום.
- ג. כמו כן, ס"ק 2(א) מפנה לסעיף 12ב לפקודת המסים (גביה) לעניין המצאת ההודעה בדבר עיקול ברישום. לפי סעיף זה, ניתן להסתפק במשלוח בדואר, ואין כל הכרח חוקי לבצע מסירה ביד או אפילו לשלוח את הודעת העיקול בדואר רשום. מכאן, שאין כל דרך - צורך - לוודא כי דבר הדואר אכן נשלח, הגיע ליעדו ונתקבל ע"י הנישום בטרם ניתן להתחיל בהליכי עיקול.
- ד. בס"ק 2(ב) נעשה שימוש בשני מושגים עמומים, המקנים שיקול דעת רחב ביותר לפקיד השומה: "מאמץ סביר" להודיע לנישום על הכוונה לעקל את רכבו, וכן "בסמוך לפני העיקול". לא ברור מהו "מאמץ סביר" להודיע לנישום, ובהיעדר הגדרות ברורות מאת המחוקק, יש חשש כי מאמץ זה יתמצה במינימום האפשרי, ולא בניסיון אמיתי ליצור קשר עם הנישום ולהזהירו.

ה. כמו כן, השימוש בביטוי "בסמוך לפני העיקול" איננו ברור אף הוא. יש להניח, כי הכוונה היא לשיחת טלפון בדקות שלפני העלאתו של כלי הרכב על משאית הגרירה. נזכיר, כי הרציונל העומד בלב התיקון לחוק הוא, כי גובי המס יתפסו כלי רכב על בסיס אקראי, ככל שאלו ייקרו בדרכם במקום בו יבחרו לערוך את מחסום הגבייה. משום כך, ברי כי אין באפשרותם להתריע בפני הנישומים על ביצוע תפיסה במועד קונקרטי ומדויק, ולהיערך לקראתו. במצב עניינים שכזה, כלל לא ברור מהי מטרת ההודעה הניתנת לנישום, רגע לפני ביצוע העיקול בפועל.

9. השימוש במושגים אמורפיים, וכן התעלמות משיקולים אחרים אשר אינם נכללים בגדר החוק, מותירים שיקול דעת נרחב ביותר לגובי המס, אשר יכול להביא לפגיעה קשה בזכויותיהם של הנישומים. כך, למשל, אין הגבלה בהסדר המוצע לגובה החוב בגינו ניתן לעקל ולתפוס רכבים מחוץ לחצרי הנישום; אין הגבלה על מקום ביצוע העיקול – סוג הדרך, המרחק בין מקום ביצוע העיקול לבין מקום מגוריו של הנישום, הסמיכות לאפשרות תחבורה חלופית, ושעת ביצוע העיקול; אין התייחסות לזהות הנהג והנוסעים ברכב בעת ביצוע העיקול; אין הגבלה על עיקול רכב המשמש ככלי עבודה, ועוד.

10. עוד נזכיר, כי בהיעדרה של סמכות מפורשת בהסדר המוצע לביצוע מחסומי גביה על-ידי רשויות המס ולעיכוב הנישומים, ההסדר אף איננו דן כלל במעורבותה של משטרת ישראל בהליכי הגביה במרחב הציבורי, ובסוגיות הנגזרות משיתוף פעולה זה, כגון – מתן סמכויות עיכוב כאשר אין חשד לביצוע עבירה קונקרטית; בחירת מיקום המחסום ומועדו – האם לפי שיקולים בטחוניים (כנטען בעתירה על-ידי המשיבים), או לפי שיקולים של רשויות המס, ועוד.

לסיכום

11. בסיכום דבריו, מדגיש בית המשפט העליון בעניין מנאע בפני המחוקק את התנאי הבא, בסעיף 51 לפסה"ד:

"ככל שהמחוקק ימצא לנכון להקנות סמכות אכיפה בהסדר חקיקתי מפורש שיתייחס לרשות הרבים בכלל, ולגבייה במחסום דרכים בפרט, יהיה עליו לערוך את האיזונים הנדרשים בין הפגיעה בזכויות יסוד לבין התכליות שאותן מבקשות רשויות המס לקדם, ולבחון את עמידתו של ההסדר בתנאיה של פסקת ההגבלה. אין צריך לומר – בצד האמור – כי כל חקיקה ראשית חדשה שתצא מלפני המחוקק, תהא נתונה לביקורת חוקתית."

12. מסר מפורש מזה לא יכול היה בית המשפט העליון להוציא מלפניו. עמדת האגודה לזכויות האזרח היא כי על אף מסר זה, התיקון לחוק בו עסקינן איננו עונה על דרישות בית המשפט העליון, בשל היותו פוגע פגיעה קשה בזכויות הפרט, ומשום כך יש להימנע מחקיקתו.

בכבוד רב,

קרן צפריר, עו"ד