

8 בספטמבר 2015

לכבוד
ח"כ איילת שקד
שרת המשפטים
משרד המשפטים, ירושלים

שלום וברכה,

הנדון: פרויקט "חייבים לשנות – הסדרת מערך הגבייה בישראל" - בקשה לפגישה

בימים אלה מסיימת האגודה לזכויות האזרח את כתיבתו של דוח מקיף בנושא מצוקת החובות בישראל, מערך אכיפת החיובים וזכויות החייבות והחייבים בו. אנו מתכבדים להעביר לעיונך, להלן, את תמצית הדוח. במהלך השבועות הקרובים נעביר לעיונך את המסמך המלא והמפורט.

בדוח אנו מבקשים לבחון את נושא אכיפת החיובים בישראל מנקודת המבט של דיני זכויות האדם. תחילה מפורטים העקרונות המרכזיים שעליהם צריך להיות מושתת, לדעתנו, כל מערך גבייה על מנת שיבטיח שמירה והגנה על זכויות האדם של בעלי החוב; לאחר מכן נסקרים המנגנונים המרכזיים לאכיפת חיובים בישראל (הוצאה לפועל והליך גבייה מנהלי) והכשלים של כל מנגנון מבחינת דיני זכויות האדם; ולבסוף, מוצעים פתרונות ראויים, בעיינו, שניתן ליישם באמצעות שינויי חקיקה או מדיניות.

טענתנו העיקרית היא שמערך גביית החובות בישראל מבוזר ולא אחיד, ויש בו פוטנציאל להביא לפגיעה קשה בזכויות האדם של החייבות והחייבים. למדינה עומדת חובה להגן ולשמור על זכויות החייבים, ובפרט על זכותם לקיום בכבוד, ולפיכך עליה להידרש ולתקן את הכשלים במערך הגבייה. כשרת המשפטים, ומשום שרשות האכיפה והגבייה היא יחידת סמך של משרד המשפטים, יש לך תפקיד מרכזי בהובלת תהליך זה. לאור טיפולך המהיר בקידום חקיקת ההפטר מחובות, ומדברים שפורסמו, אנו למדים כי הנושא גם חשוב וקרוב ללבך, ואנו מברכים אותך על כך.

על רקע האמור לעיל, נבקש להיפגש עמך על מנת לדון בעמדתנו זו, להציג לך את עיקרי הדוח ולדון בפתרונות המוצעים על ידינו.

להלן תמצית הדוח:

מבוא

1. על רקע יוקר המחיה, זמינות האשראי, פרימת רשת הביטחון הסוציאלית שמספקת המדינה ומדיניות הפרטת השירותים החברתיים אשר מונהגת בעשורים האחרונים, מצוקת החובות הפכה להיות אחת הבעיות המרכזיות שעמה מתמודדים תושבי מדינת ישראל. הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאלוף") ציינה בצדק, שקיומם של חובות הוא קושי מרכזי במיוחד עבור אנשים החיים בעוני, מכיוון שחובות מהווים חסם ליציאה מעוני וגורם משמעותי בהעמקתו. מסקנה זו עולה שוב ושוב

גם בשיחות שקיימו עם אנשים ונשים החיים בעוני ועם גורמי שטח מקצועיים שעובדים עם משפחות המצויות במצוקה כלכלית.

2. מנקודת המבט של דיני זכויות האדם, השפעתם של חובות על אנשים הנמצאים בעוני או משתייכים למעמד הבינוני-נמוך היא כבדת משקל: קיומם של חובות, ובעיקר חוסר היכולת לעמוד בהם, מעמידים בסכנה ממשית את זכויות היסוד של החייבים ושל משפחותיהם לקיום בכבוד, ובכלל זה – לתנאי מחייה נאותים, לקורת גג, לביטחון תזונתי, לבריאות ולחינוך. למרות השלכות אלה והשלכות נוספות שיש לחובות של משקי בית פרטיים, כמו למשל השפעה על יציבות הכלכלית של המדינה, **בישראל לא מונהגת מדיניות לאומית רחבה שמטרתה להעניק לחייבים מענה ופתרונות מיטביים ולסייע להם לצאת מעומק החוב ומהעוני.** לטעמנו, קיים אפוא צורך להעלות את נושא מצוקת החובות על סדר היום הציבורי, ועל קובעי המדיניות להכיר בבעיה ולנסח חזון ברור לפתרונה.

3. אנו, באגודה לזכויות האזרח, בחרנו להתמקד תחילה במערך גביית החובות בישראל, שהוא מבוזר, לא אחיד ויש בו פוטנציאל להביא לפגיעה קשה בזכויות האדם של החייבות והחייבים. יחד עם זאת, חשוב לציין שפתרון כולל למצוקת החובות חייב להתייחס גם לשלבים המקדימים ליצירת החוב ולגבייה, ולמענים השונים שיש לתת בשלבים אלה, למשל על-ידי: הוזלת מחירי השירותים החיוניים (ארנונה, מים וחשמל); חיזוק שירותי הרווחה; העלאת קצבאות הקיום; חיזוק שירות התעסוקה; הענקת ליווי וחינוך להתנהלות כלכלית נכונה; רגולציה הדוקה יותר על שוק האשראי; עידוד נושים, בפרט ציבוריים, להגיע להסדרי תשלומים הוגנים בטרם קבלת ההחלטה לנקוט בהליכי גבייה, ועוד.

מערך הגבייה בחברה דמוקרטית ראוי שישתמך על עקרונות של זכויות אדם

4. לטעמנו, ישנם מספר עקרונות מרכזיים שעליהם צריך להיות מושתת כל מערך גביית חובות כדי שיבטיח שמירה והגנה על זכויות האדם של בעלי חובות: על מערך הגבייה לשמור על **כבוד האדם**; יש לגבות את החוב תוך **השארת יכולת לחייב לקיים את עצמו**; מערך גבייה הוא מערך של **אכיפת חיובים ולא מנגנון ענישה**; על הליכי הגבייה להיות **מידתיים**. על בסיס עקרונות אלה, בחנו את מערך הגבייה בישראל.

הבעיות העיקריות במערך הגבייה בישראל

5. **מערך גביית החובות בישראל הוא מבוזר, לא אחיד ויש בו פוטנציאל להביא לפגיעה קשה בזכויות האדם של החייבים.** על גופים שונים, כולל גופים ציבוריים, חלים דברי חקיקה שונים ביחס להליכי גביית החובות שהם רשאים לנקוט, וזכויות החייבות והחייבים משתנות בהתאם לכל הליך. על מנת לפשט את מורכבות המערך, חילקנו אותו לשני מסלולים עיקריים. לגבי כל מסלול נפרט את הבעיות המרכזיות, ונציע פתרונות בהתאם.

הליך גבייה בהוצאה לפועל

6. **פערי כוח וידע אדירים הפועים לטובת הנושים ונגד החייבים:** 93% מהחייבים בהוצאה לפועל לא מיוצגים על-ידי עו"ד, בעוד ש-95% מהזוכים כן מיוצגים; 91% מכלל החייבים הם אנשים פרטיים, לעומת 22% מהזוכים; 78% מהזוכים הם נושים מקצועיים כגון בנקים, רשויות וכ"ו שיש להם מידע רב על החייב; במרבית התיקים הנושים הם שחקנים חוזרים, לעומת החייבים שברוב המקרים

נתקלים במערכת בפעם הראשונה בחייהם; 84% לערך מהתיקים נפתחים ישירות בהוצאה לפועל, מבלי שנוהל הליך משפטי מקדים ומבלי שהוכח בהם החוב בפני גורם שיפוטי.

7. **פגיעה בזכות לקיום בכבוד**: אין הנחיות אחידות שיסייעו לרשמים בחישוב צו התשלומים בהתאם למדד קיום בכבוד כלשהו, שמוודא כי לחייב נשאר סכום שיאפשר לו ולמשפחתו די אמצעי קיום להבטחת רמת חיים נאותה. כיום צו התשלומים נקבע באופן אינטואיטיבי ושרירותי.

8. **הפרטת סמכויות הביצוע**: החוק מאפשר לקבלני ביצוע של ההוצאה לפועל להסתייע באנשים נוספים, מבלי שקיימת בחוק חובת פיקוח.

9. **אמצעי גבייה לא יעילים המשמשים לענישת החייב ולניפוח החוב**: פעמים רבות העיקול מוטל על רכוש שערכו נמוך מאד או שאין לו ביקוש, כך שלא תמיד מצליחים למכור את המיטלטלין. גם כשכן, התמורה לא תמיד מכסה את עלות העיקול. החשש הוא שבמקרים כאלה העיקול משמש מעין כלי ענישה או כפייה על חייבים נטולי אמצעים להשיג סכומים מעבר ליכולתם.

10. **החלטות רבות מתקבלות במעמד צד אחד**: להחלטות השלכות הרות גורל על החייבים, כמו עיכוב יציאה מהארץ, הטלת עיקול וכו'. בשל פערי הכוח בין הצדדים והעלויות הגבוהות, החייבים לא תמיד מערערים גם כשיש הצדקה.

11. **ניפוח החוב באמצעות ריביות פיגורים**: מטרת ריבית הפיגורים היא לתמרץ את החייבת לשלם את החוב במועד, ולהעניש אותה במקרה שאיחרה בתשלום. כאשר מדובר באנשים שידם אינה משגת ואינם מתחמקים מתשלום, התכלית לתמרץ את החייבת לשלם לא מתקיימת. במצב כזה הריבית מהווה למעשה עונש, והסיבה להטלתה היא חוסר יכולתה הכלכלית של החייבת לשלם.

הליך גבייה מנהלי באמצעות פקודת המסים (גביה)

12. הליך גבייה מנהלי הוא מסלול גבייה מרכזי שבו משתמשים גופים ציבוריים רבים בישראל כמו רשויות מקומיות, מד"א, ביטוח לאומי ועוד. מקור סמכותו מצוי בפקודת המסים (גביה), פקודה מנדטורית משנת 1929. בהליך גבייה מנהלי הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו, ויש לה סמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין ומכירתם; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל, עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד – הכל מבלי שהוכח החוב בפני בית המשפט, ללא מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי, ותוך פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד. בנוסף, בהליך זה לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיו האישיות של החייב, לא ניתן לעשות "איחוד תיקים" כמו בהוצאה לפועל, מה שעלול להוביל לקריסת החייב נטול האמצעים, וריביות הפיגורים והוצאות הגבייה המוטלות על החוב גבוהות במיוחד. אם לא די בכך, מרבית הרשויות הפריטו את מערך הגבייה שלהם לחברות פרטיות בעלות אינטרסים כלכליים בגבייה.

פתרונות מרכזיים

13. האחדת מערכי הגבייה בישראל לכדי מערך אחד, ולכל הפחות האחדת הליכי הגבייה המנהליים תחת רשות האכיפה והגבייה לכדי מערך אחד, מוסדר ומפוקח.

14. הסדרת מערכת ההוצאה לפועל:

א. **יצירת קטגוריה של חייבים פגיעים והנגשת המערכת לחייבים אלה**: מוצע לבטל את החזקה בדבר יכולתו של החייב לפרוע את החוב עד אשר הוכיח אחרת, ביחס לחייבים המשתייכים לאוכלוסיות פגיעות שלמערכת יש אינדיקציה לגבי מצבם החברתי-כלכלי הפגיע.

ב. **צמצום פערי הכוח בין נושים מקצועיים לבין חייבים פרטיים**: למשל, נושה מקצועי יוכל להשתמש רק באמצעי גבייה ישירים שמטרתם לתפוס כסף ורכוש של החייב כדי להיפרע מהחוב, ולא יוכל – ללא נימוק סביר – להשתמש באמצעי גבייה שמטרתם לכפות על החייב לגייס כספים מעבר ליכולתו, כמו הגבלות על חופש התנועה, שלילת רישיון ועוד.

ג. **צמצום החלטות הניתנות במעמד הצד הזוכה בלבד**: למשל על ידי חיוב הרשם להיעתר להחלטה מטעמים מיוחדים; הטלת הוצאות על נושים אם הבקשה לא הייתה מוצדקת; הענקת סיוע משפטי בתנאים מקלים.

ד. **גיבוש קריטריונים לקיום בכבוד שלפיהם יקבע צו התשלומים**.

ה. **עיגון בחוק חובת הרשם ליידע את החייב על האפשרות לקבל סיוע משפטי מהמדינה**.

ו. **הקמת פורום מקצועי לבחינת הסיבות לשיעור הנמוך של החייבים המיוצגים ואמצעים להרחבת מעגל מקבלי הסיוע**, שיוקם על ידי האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, ביחד עם רשות האכיפה והגבייה וארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים.

ז. **הנגשת שפה ומידע על אודות מיצוי זכויות בהוצאה לפועל**.

ח. **שיפור המחקר הדמוגרפי על אודות החייבים לצורכי שיפור המערכת וחיזוק זכויות חייבים**. מידע כזה יוכל לשפוך אור על קיומן של בעיות במערכת ההוצאה לפועל, להצביע על מקורן ולתרום לגיבוש פתרונות נוספים לבעיות אלה.

ט. **קידום ימי עיון על זכויות חייבים למערך המקצועי והפקידותי מטעם רשות האכיפה**.

י. **הפחתת נזקי הפרטה**: הסמכויות הניתנות כיום לקבלני הביצוע יופעלו על ידי גורמים ציבוריים בלבד, הכפופים לדין הפלילי והמשמעתי החל על עובדי ציבור, ולא על ידי גורמים שמונעים מאינטרסים כלכליים. לחלופין, יש לחזק את מנגנון התלונות על קבלני הביצוע, ולפעול למען שיפור השקיפות ופרסום התלונות והממצאים.

יא. **הקפאת ריביות פיגורים לחייבים נטולי אמצעים** ו/או כאשר מגיעים להסדר החוב, ומתן הלוואות ללא ריבית מטעם המדינה על בסיס מצב חברתי-כלכלי של החייב.

יב. **מכירת מיטלטלין מעוקלים בבית החייב**: יביא לחסכון בהוצאות המוטלות על החייב המנפחות את החוב בעת עיקול; באמצעות הצעה זו ניתן יהיה לוודא כי מטרת השימוש בעיקול הוא פרעון החוב ולא ענישת החייב.

15. טיפול בהליך הגבייה המנהלי:

- א. ביטול פקודת המסים (גבייה).
- ב. לכל הפחות, צמצום תחולת הפקודה ככל האפשר וביטולה לגבי רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מגן דוד אדום ותאגידי המים.
- ג. לחלופין, העברת הסמכות לגבות חובות בהליך מנהלי למרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה לגבי רשויות מקומיות, המוסד לביטוח לאומי, מגן דוד אדום ותאגידי המים.
- ד. עד אשר תבוטל הפקודה, יש לקדם חקיקה מודרנית לגבייה מנהלית אשר תאזן בצורה מידתית בין הצורך בגבייה מנהלית יעילה לבין הגנה על כבודם ועל זכויותיהם של החייבות והחייבים. במסגרת הסדרה זו יש לבטל את הפרטת הגבייה לחברות פרטיות או לצמצם את סמכויותיהן; לעגן את סדר הפעולות ואת המועדים לביצוע פעולות גבייה (מידתיות); להקים ועדה מקצועית בגופים הגובים שתבחן נסיבות אישיות של חייבים פגיעים ותציע מתווה הוגן לפרעון החוב, שעמוד בקנה אחד עם הזכות לקיום בכבוד; לקבוע נהלים וקריטריונים אחידים למתן הנחות, לפריסת תשלומים, להקפאת ריביות פיגורים ולשמיטת חובות; להנגיש את ההליך ואת המידע על מיצוי זכויות; להקים מנגנון ערר ניטרלי על קיומו של חוב או על גובהו בכל גוף גובה; להגביר את האחידות ואת התיאום בין מערכי הגבייה השונים כך שריבוי חובות לא ירמוס את החייב ולא יאפשר לו להחזיר את החוב; ועוד.

על רקע כל האמור לעיל, נבקש להיפגש עמך על מנת לדון בעמדתנו ובפתרונות המוצעים.

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה

רעות כהן, עו"ד
תחום קיום בכבוד