



5 ביוני 2016

לכבוד  
ארז קמיניץ  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)  
ירושלים  
שלום רב,

**הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק ההתיישנות (תיקון מס' 6) (סייג לתחולת החוק על הליך גביה מנהלי), התשע"ו-2016.**

הרינו מתכבדים להגיש את הערותינו לתזכיר החוק שבנדון.

יוער כי בשל הרצון לעמוד במועד שנקבע, מדובר בהערות ראשוניות בלבד. לאור מורכבות הנושא והשפעתו על זכויות אדם, נבקש להשלים ולהעמיק את הערותינו בהמשך.

**אנו מתנגדים לקידום התזכיר שבנדון מהטעמים שלהלן:**

**מבוא**

1. התזכיר שבנדון מבקש לסייג את תחולתם של דיני ההתיישנות על הליכי גביה מנהליים מתוך כוונה שעל הליכים אלה יחולו דיני השיהוי בלבד.
2. שאלת תחולתם של דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מנהליים (אקטיביים ופאסיביים) נדונה בפסיקה באריכות בעשור האחרון. השאלה זכתה להכרעה בבית המשפט העליון בפרשת **נסייר**<sup>1</sup>, ולאחר מכן בפרשת **סלומון**<sup>2</sup>. בשתי הפרשות הכריע בית המשפט ברוב דעות כי דיני ההתיישנות חלים על הליכי גבייה מנהליים.
3. בפרשת **סלומון**, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") אף התייצב בהליך והגיש את עמדתו לבית המשפט, הזהה לעמדה המוצגת בתזכיר הנדון. בית המשפט דן בהרחבה בעמדת היועמ"ש, אולם כאמור דעת הרוב הכריעה בניגוד לעמדתו.
4. התזכיר שבנדון אם כן מבקש לשנות את הלכת בית המשפט העליון כפי שנקבעת בפרשת **נסייר וסלומון**.
5. נקדים ונאמר שבהערות אלה לא נחזור על תשובת בית המשפט העליון לטענות מרכזיות שהעלה היועמ"ש בפרשת **סלומון** וחוזרות בתזכיר דנן. כך למשל, באשר להליכי גבייה אקטיביים, טענת היועמ"ש כי יש לסווג חובות מנהליים כאל "פסק דין בתובענה" מקבלת מענה בסעיפים 15-21

<sup>1</sup> ברע"א 187/05 נ' עיריית נצרת עילית (פורסם בנבו, 20/06/2010).  
<sup>2</sup> בעע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ (פורסם בנבו, 15/04/2015).

לפסק דינו של הנשיא גרוניס בפרשת **סלומון**. וכן, הטענה לענין סעיף 20 לחוק ההתיישנות מקבלת מענה בסעיפים 22-28 לפסק דינו של הנשיא. באשר להליכי גבייה פאסיביים, טענות היועמ"ש מקבלות מענה בהמשך פסק הדין של דעת הרוב.

6. בהערות אלה, נבקש להרחיב את הדיון ומערך השיקולים שעומדים בבסיס התזכיר תוך מתן דגש על הזכות לקיום בכבוד והליך הוגן בהליכי גבייה מנהליים.

### **ההקשר חברתי: מצוקת החובות מצד אחד והליכי גבייה מנהליים דורסניים מצד שני**

7. על רקע יוקר המחיה, שחיקת השכר, פרימת רשת הביטחון הסוציאלי שמספקת המדינה ומדיניות הפרטת השירותים החברתיים אשר מונהגת בעשורים האחרונים, מצוקת החובות היא אחת הבעיות המרכזיות שעמה מתמודדים תושבי מדינת ישראל.

8. קיומם של חובות הוא קושי מרכזי במיוחד עבור אנשים החיים בעוני, מכיוון שחובות מהווים חסם ליציאה מעוני וגורם משמעותי בהעמקתו.<sup>3</sup> 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.

9. בתוך מציאות חברתית-כלכלית זו, יש חשיבות ראשונה במעלה למסגרת שבהם מתבצעים הליכי הגבייה ולאופן שבו מובטחות זכויות החייבים בה.

10. הליך גבייה מנהלי לפי פקודת המסים (גבייה), מושא תזכיר החוק, הוא לא מסגרת הוגנת לגביית חובות. מדובר בהליך שכלליו נקבעו בתקופת המנדט על-מנת לסייע למלך הבריטי לגבות מסים מהנתינים באופן פשוט, ושרד עימנו עד שנת 2016 בלי להתאימו לנורמות המקובלות במדינה דמוקרטית.

11. במסגרת ההליך המנהלי, ניתנו לגופים המעניקים שירותים חיוניים והכרחיים כגון רשויות מקומיות, ביטוח לאומי, מגן דוד אדום, תאגידי המים ועוד סמכויות גבייה מרחיקות לכת שפגיעתן בפרט קשה, וקיים ספק באשר לעמידתו של ההליך בעקרונות המשפט המנהלי-חוקתי.<sup>4</sup>

12. כך למשל, בהליך גבייה מנהלי הרשות היא זו שקובעת את קיומו של החוב ומכריעה לגבי גובהו, ויש לה סמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים ובעלי פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד לצורך גביית חובות, ובהם, בין היתר, כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש

<sup>3</sup> ר"ה האגודה לזכויות האזרח "חייבים לשנות": כיצד מדינת ישראל מדרדרת בעלי חוב לעוני, עמ' 5-7 (2015) (להלן: "חייבים לשנות")

<sup>4</sup> ראו עתמ (חיי) 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה (2007) [פורסם בנבו 19.09.07] (להלן: ענין רכבת ישראל), שם נקבע כי השימוש בהליכי גבייה מנהליים על ידי רשויות מקומיות כברירת מחדל לגביית חובות לא עומד בעקרונות של המשפט המינהלי-חוקתי בעידן שלאחר חקיקתו של חוק היסוד כבוד האדם וחירותו, ולכן יש להשתמש בהליכים אלה רק במקרים חריגים. פסק דין זה בוטל על ידי בית המשפט העליון בנימוק שבית המשפט המחוזי פסק בשאלה שלא נתבקש להכריע בה מלכתחילה. (עע"ם 8380/07 עיריית חדרה נ' רכבת ישראל (2010) [פורסם בנבו 16.02.10]).

בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין ומכירתם; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק או קופת גמל, עיקול רכוש המצוי בידי צד שלישי ועוד. הכל, כאמור מבלי שהחוב הוכח בפני בית המשפט, ולרוב לא קיים מנגנון ערעור או פיקוח אפקטיבי על ההליך.<sup>5</sup>

13. בהליך זה לא מתקיים הליך שיפוטי שקובע את דרכי תשלום החוב ביחס לנסיבותיו האישיות של החייב (בסגנון "חקירת יכולת") ולא ניתן לעשות "איחוד תיקים" כמו בהוצאה לפועל, מה שעלול להוביל לקריסת החייב נטול האמצעים. כמו כן, ריביות הפיגורים והוצאות הגבייה המוטלות על החוב הן גבוהות במיוחד ומובילות לניפוח החוב מעבר לקרן בעשרות ולעיתים מאות אחוזים.

14. אם לא די בכל אלה, מרבית הרשויות הפריטו את מערך הגבייה שלהם לחברות פרטיות או משרדי עורכי דין בעלי אינטרסים כלכליים בגבייה ושיקולי הרווח הם שמובילים אותם בהליך.

15. אין ספק אם כך שבהליך הגבייה המנהלי, פערי הכוח בין הגוף הגובה לבין התושב הם אדירים והאדם לו מיוחס החוב נמצא בעמדת נחיתות מתמדת. פעמים רבות, על-מנת להתגבר על פערי כוחות אלה, נדרשים החייבים להיעזר בייצוג משפטי או בערכאות בית המשפט על-מנת לעמוד על זכויותיהם. דבר זה מקשה בעיקר על אוכלוסיות פגיעות ומוחלשות מכיוון שייצוג משפטי או פניה לערכאות מצריכה יכולת כלכלית (תשלום אגרות, שכר טרחת עו"ד ועוד) וכן יכולת להתגבר על חסמי הידע לגבי מיצוי זכויות, על חסמים פסיכולוגיים, גיאוגרפיים ועוד.<sup>6</sup>

16. לנוכח הסיבות הנ"ל, עמדת האגודה לזכויות האזרח הינה כי יש לבטל את פקודת המסים (גביה), ולהעביר את הגבייה שמבצעים גופים שאחראים על מתן שירותים בסיסיים וחיוניים כגון רשויות מקומיות, ביטוח לאומי, מד"א ותאגידי המים לרשות האכיפה והגבייה.<sup>7</sup>

17. יחד עם זאת, כל עוד לגופים הסמכות לגבות חובות בהליך מנהלי, יש לטעמנו לפעול לצמצום פערי הכוח והגברת האיזון בין זכותה של הרשות לממש את החוב לבין זכותו של החייב לקיום בכבוד ולהליך מנהלי הוגן,<sup>8</sup> ולא להרחבת פוגענות ההליך כפי שתזכיר זה עושה.

### התזכיר שבנדון רק מעמיק את פערי הכוח שקיימים בהליך גבייה מנהלי

#### ניצול לרעה של הרשויות וחברות הגבייה הפרטיות למטרת ניפוח חובות

18. כאמור, מטרת התזכיר הנדון היא שדיני ההתיישנות לא יחולו עוד על הליכי גבייה מנהליים, ובמקום זאת יחולו רק דיני השיהוי (בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 7.1002 (התשע"ב) (להלן: "הנחיית היועץ")).

<sup>5</sup> ר' האגודה לזכויות האזרח **חייבים לשנות**, עמ' 11-16, לעיל ה"ש 3.

<sup>6</sup> ראו יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג 497 (התשס"ד).

<sup>7</sup> ר' האגודה לזכויות האזרח **חייבים לשנות**, עמ' 20, לעיל ה"ש 3.

<sup>8</sup> שם, בעמ' 21-28.

19. המשמעות היא, שבמסגרת כללי ההליך הגביה המנהלי בו כל הכוח גם כן מצוי בידי הרשות, התזכיר יעניק לרשות יתרון משמעותי נוסף בדמות הגמישות הרבה של מוסד דיני השיהוי:

*"כידוע, השיהוי במשפט הציבורי, בין אם כטענה המופנית נגד התנהלותה של הרשות המינהלית ובין אם כטענת סף של הרשות נגד מי שעתר נגדה, הוא מושג גמיש מאוד. בניגוד להתיישנות, הקובעת מסגרת זמן קשיחה, השיהוי המינהלי נתון לבחינה על פי נסיבות העניין".<sup>9</sup> (הדגשות לא במקור).*

20. כמובן שחובות יש לשלם, אולם החשש הוא שאם התזכיר יעבור, הגופים השונים ינצלו את גמישות מונח השיהוי וינסו לנפח את החוב על-ידי משיכת הזמן.

21. כזכור, רשויות רבות שגובות באמצעות פקודת המסים (גביה) הפריטו את מערך הגביה שלהן לחברות פרטיות או משרדי עורכי דין. גובים פרטיים אלה מרוויחים את שכרם על דרך העמלה, דהיינו **ככל ששכום החוב גדול יותר, כך פוטנציאל הרווח שלהם גדל**. מערכת זו של תמריצים כלכליים גורמת לביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לזכותה של הרשות לגבות את חובותיה, ולנקיטה באמצעים פוגעניים ובלתי מידתיים נגד חייבים.

22. לאגודה לזכויות האזרח הגיעו פניות רבות של בעלי חוב לפיהן הרשות "נזכרה" לגבות את החוב לראשונה באמצעות עיקולים ואמצעים אחרים, אחרי שנים רבות ולאחר שהחוב התנפח בעשרות או מאות אחוזים. דיני השיהוי, החלים גם היום מכוח הנחיית היועמ"ש, **לא מנעו מהרשויות להשתהות ולכן הטענה בתזכיר לפיה דיני השיהוי נותנים מענה מספק לחשש שמא רשויות מנהליות ינצלו את כוחן היא אינה טענה נכונה**. אם כבר, ההפך הוא הנכון.

23. ניפוח חובות על-ידי בעלי אינטרס באמצעות משיכת הזמן והסתמכות על ריביות פיגורים היא, לצערנו, פרקטיקה שכיחה. אפילו בהליכי גבייה בהוצאה לפועל, למשל, מצא מבקר המדינה כי מתוך סך חובות של 650 מיליארד ₪ לערך, רק 65 מיליארד (10%) מהם מהווים את הקרן, בעוד ש- 580 מיליארד ₪ (90%) הם ריביות פיגורים, הוצאות שכ"ט, אגרות וכדומה.<sup>10</sup>

#### העדר סטנדרט ונקודת התייחסות ל-"זמן סביר"

24. במצב היום, בתוך מאזן הכוחות הקיים בין האדם לרשות, דיני ההתיישנות הם כלי מהותי בידי בעל החוב לאיזון פערי הכוח בינו לבין הרשות, שכן הם מחייבים את הרשות לפעול בפרק זמן קבוע וברור. דיני ההתיישנות למעשה קובעים רף העליון באופן קשיח ומשמשים גם נקודת התייחסות לדיני השיהוי בהליך גביה מנהלי:

*"ככלל, תקופת ההתיישנות של תובענות אזרחיות היא 7 שנים, אלא שבהתחשב בטיבם ובאופיים של חובות מנהליים, אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר*

<sup>9</sup> פרשת סלמון, פס" 14 לפסק דינו של כב' הנשיא (בדימוס) גרוניס.

<sup>10</sup> מבקר המדינה "דוח ביקורת מיוחד – מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל", עמ' 30 (2016).

שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים." (עמ' 6 להנחייה).

25. הנחיית היועמ"ש אמנם קובעת מסגרת זמן של 3 שנים כזמן סביר, אולם לא מדובר בחוק מחייב וברור הכולל אמות מידה להפעלת השיהוי. מדובר בהנחיה בלבד, שנתונה לגמישות גדולה ופרשנות בהתאם לנסיבות. בהעדר רף עליון שקובע את נקודת ההתיישנות ולמעשה את הסטנדרט לסבירות, לא ניתן להסתמך על כך שהנחיה זו ומסגרת הזמנים יעמדו לעד או שמא יתעצבו וימתחו באמצעות פסיקה ופרשנות.

26. ויודגש, לטעמנו, פרק הזמן של 7 שנים גם הוא ארוך מדי כאשר מדובר בהליך גביה מנהלי לנוכח הפוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות אדם הגלום בהליך זה. מוטב היה אילו תקופת ההתיישנות על הליכי גבייה מנהליים הייתה מתקצרת בהרבה, בדומה לתקופת ההתיישנות של 3 שנים שיש על גבייה מנהלית של קנסות חניה.<sup>11</sup> בכל מקרה, סיוג תחולת דיני ההתיישנות מהליכי גביה מנהלית תהיה פגיעה קשה עוד יותר.

#### נטל בלתי סביר על בעל החוב

27. בפרשות נסייר וסלומון, בית המשפט דן בהרחבה בתכליות של דיני ההתיישנות החלים במשפט האזרחי וקבע כי אלו מצדיקות החלה של דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מנהלית. באותו הקשר עלתה השאלה האם יש לסווג הליכי גבייה מנהליים כענין אזרחי או מנהלי גרידא. בית המשפט קבע כי נוכח אופיו הכספי של ההליך, ולאור הסממן האזרחי המובהק של ההליך, הרי שיש לסווג כאזרחי ועל כן דיני ההתיישנות האזרחיים יחולו עליו.<sup>12</sup>

28. התזכיר כאמור מאמץ את דעת המיעוט, גם בענין סיווג ההליך. אולם לדעתנו יש לבחון את הסוגיה גם דרך ההצדקות להחלת דיני ההתיישנות בדין הפלילי.<sup>13</sup> זאת, מכיוון שיש נקודות השקה בין ההליך הפלילי לבין הליך גביה מנהלי: בשני ההליכים מדובר במערכת היחסים בין אדם לרשות, שפערי הכוח מובנים בה ומוטים לטובת הרשות; בשני ההליכים מדובר בצורך לשמור על האיזון שבין האינטרס הציבורי (שבגבייה או העמדה לדין) לבין החובה לשמור ולהבטיח את זכויות היסוד של הפרט (בעל החוב או החשוד); וכן, בשני ההליכים, ההשלכות של תוצאות ההליך על הפרט עלולות להיות קשות. בהליך גביה מנהלי, לאור ההקשר החברתי-כלכלי שהוצג לעיל, ההשלכות עלולות להיות לעיתים אף קשות מהליך פלילי שכן, "...אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות – גם אלה סיכונים קשים, ולעיתים פגיעתם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו."<sup>14</sup>

<sup>11</sup> ס' 10 לחוק הסדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.

<sup>12</sup> פרשת נסייר, פסקה 31 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

<sup>13</sup> שכן, "...אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות – גם אלה סיכונים קשים, ולעיתים פגיעתם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו." רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 306, 372 (2001).

<sup>14</sup> שכן, "...אם החייב הופך להיות חסר בית, אם הוא רעב ללחם ומשוטט ברחובות – גם אלה סיכונים קשים, ולעיתים פגיעתם בחייב קשה יותר ממאסר. הפגיעה בכבודו של אדם עלולה להיות קשה מהפגיעה בחירותו." רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 306, 372 (2001).

29. ישנן מספר תכליות וטעמים להתיישנות בדין הפלילי המתאימות לעניינו, ובהן זכות החשוד/נאשם (או במקרה דנן, מי שמיוחס לו החוב) לסיום מהיר של הליכים והשתחררות ממורא מיצוי הדין, הרצון לתמרץ את הרשויות לסיים במהירות את הטיפול בעבירות (או במקרה דנן, גביית החובות), וכן טעם השכחה והמחילה.<sup>15</sup>

30. התכלית החשובה לעניינו היא החשש לפיו במידה ולא הייתה התיישנות על עבירות, הנטל על החשוד היה כבד מנשוא:

*יש חשש כי בחלוף הזמן תאבדנה ראיות או שיעומעם זיכרונם של עדים. בדרך-כלל נאמר, כי אין לדרוש מהנאשם לשמור על מסכת ראיותיו לעולם, או לאלץ אותו לאסוף ראיות להגנתו זמן רב לאחר ביצוע העבירה, על-מנת שלא תיחלש יכולתו להוכיח את חפותו (ראה דברי השופט קדמי בע"פ 1291/92 יצחקי נ' מדינת ישראל [6]). אולם יש לציין כי טעם זה להתיישנות פועל לא רק כלפי הנאשם אלא גם כלפי הציבור בכללותו. בירור האמת במשפט הפלילי, והימנעות מהרשעת חף מפשע הם אינטרסים ציבוריים ממדרגה ראשונה (השווה ב"ש 838/84 ליבני ואח' נ' מדינת ישראל [7], בעמ' 734, 738). (פס' 22) (בגץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(2) 757, 773 (1997))*

31. ובאנלוגיה לעניינו, לא ניתן להטיל על בעל החוב את נטל שמירת ההוכחות על כך ששילם את החוב או חלקו, או לדרוש ממנו לאסוף ראיות להגנתו זמן רב לאחר התגבשות החוב. ובמיוחד לא על אוכלוסיות פגיעות, שנטל הפרוצדורה הוא קשה במיוחד עבורן.

32. הדברים נכונים ביתר שאת להליך גבייה מנהלי, שבו יש היפוך לכלל "המוציא מחברו עליו הראיה" ולכן כאשר החוב שנוי במחלוקת, הנטל על מי שמיוחס לו החוב הוא במילא כבד מנשוא. בענייני ארנונה, למשל, הדברים קבועים בפקודת העיריות בסעיף 318 הקובע כי "פנקסים הנחזים ככוללים ארנונה שנקבעה או שומה שנעשתה לפי הפקודה יתקבלו בלי כל ראיה אחרת – כראיה לכאורה על קביעת הארנונה או על עשיית השומה ועל תקפן".

33. דיני ההתיישנות הם כללים ברורים, וקובעים מסגרת זמן קשיחה. תחת מסגרת זו, מי שמיוחס לו החוב יודע כמה זמן עליו לשמור הוכחות על כך ששילם והוא יכול לכלכל את צעדיו הפיננסיים בהתאם. דיני השיהוי לעומת זאת, הם גמישים מאד ולא מאפשרים וודאות דומה.

#### דינים מרובים על עניינים זהים

34. ודוק: הוודאות לתושב או לתושבת אינה מתאפשרת גם כאשר דינים שונים חלים על גופים שונים המוסמכים לעשות שימוש באותו סוג של גביה.

35. מאופן ניסוח התזכיר ודברי ההסבר, התזכיר יחול על רשויות מקומיות וגופים מנויים בתוספת, כאשר הגוף שהוסף לתוספת בתזכיר הוא ביטוח לאומי. יוער בהקשר זה, כי לא ברור מאופן

<sup>15</sup> בגץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(2) 757, 769-774 (1997).

ניסוח הסעיף הרלוונטי בחוק שזו הפרשנות הנכונה, שכן נכתב "ולמעט הליך גביה מנהלי", אולם על-פי ההגדרה להליך מנהלי בתזכיר, ההגדרה כוללת כבר את ביטוח לאומי ואת כל הגופים שגובים מכוח פקודת המסים (גביה).

36. מכל מקום, תחולה סלקטיבית של דיני התיישנות מייצרת אנומליה וחוסר עקביות בגבייה מנהלית שכן דיני התיישנות יחולו או לא יחולו בהתאם להליך שהרשות תבחר לנקוט (גביה מנהלית או אזרחית) או בהתאם לגוף או בהתאם לסוג החוב.

37. כך למשל, על קנסות חניה, שעל גבייתם מופקדות הרשויות המקומיות וחלים הליכי גבייה מנהליים, ישנה התיישנות של 3 שנים מכוח הדין הפלילי. על שאר הגופים שיש להם סמכות גביה מנהלית והם לא רשות מקומית או ביטוח לאומי, כגון תאגידי מים, מד"א, בזק ועוד, יחולו דיני התיישנות האזרחיים. וכן, במידה ורשות מקומית תחליט לפתוח בהליך אזרחי לגביית חוב, יחולו דיני התיישנות האזרחיים בעוד שאם תבחר לנקוט בהליכי גביה מנהליים יחולו, על-פי התזכיר, דיני השיהוי.

38. מצב כזה אינו רצוי ואינו סביר.

#### ריבוי תביעות מצד תושבים בעלי ממון וויתור על זכויות מצד תושבים ללא אמצעים כלכליים

39. אחת ההצדקות החברתיות לסיוגם של דיני התיישנות בתזכיר היא כי החלת דיני התיישנות על גביה פאסיבית תגרום לרשויות להגיש תובענות לפני חלוף תקופת התיישנות, גם במקרים בהם אין לנישומים אפשרות לשלם את החוב. דבר זה, לפי התזכיר, יוביל לעומס על בית המשפט ויגביר הליכי הוצאה לפועל ופשיטת רגל לאור החמרת מצבם הכלכלי של הנישומים.

40. טענה זו, לטעמנו, תמוהה. הפתרון שהתזכיר מציע לא יפחית את כמות ההתדיינויות. להפך - הוא יוביל להתדיינויות מרובות, פשוט על השאלה האם במקרה הנוכחי חלו דיני השיהוי אם לאו.

41. תחת פתרון זה, מי שיצטרפו לפנות לבית המשפט יהיו בעלי החוב, אלא שכפי שפירטנו בהתחלה, הדבר יתאפשר רק לאלה שמגיעים מקרב אוכלוסיות חזקות. לרשות יהיה כוח רב יותר על האוכלוסיות המוחלשות, אשר יאלצו להשיב את החוב בהתאם לדרישת הרשות כדי להימנע מאמצעי הגבייה הקיצוניים שבידה (הן בגבייה הפאסיבית של התנית זכויות בחובות, והן בגבייה האקטיבית). כך תתאפשר פגיעה קשה אך שקופה במוחלשים ביותר.

42. אנו סבורים שהדין הקיים כבר מציע פתרונות לבעיה שמעלה התזכיר. פתרונות אלה הם פתרונות שמידת פגיעתם פחותה מאשר ביטול דיני התיישנות. ונפרט:

43. העקרונות מרכזיים שעליהם צריך להיות מושתת מערך לגביית חובות כך שיבטיח שמירה והגנה על זכויות האדם של בעלי חובות, הם שמירה על כבוד האדם, גביה תוך השארת יכולת לחייב לקיים את עצמו, אכיפת חיובים ולא גבייה עונשית, וכן גבייה מידתית.<sup>16</sup>

44. גבייה של חוב תוך השארת יכולת לחייב לקיים את עצמו, לא רק מחויבת מכוח דיני זכויות האדם, אלא שהיא משרתת גם תכליות חברתיות-כלכליות במישור הלאומי. כך, הגנה על חייב שאינו יכול לעמוד בתשלום החוב מונעת את הפיכתו לחסר-כל שעל החברה לקיימו, ומאפשרת לו שיקום כלכלי ותחילתה של דרך חדשה לאחר פירעון החוב.<sup>17</sup>

45. במידה והחייב אינו יכול לשלם את מלוא החוב, הרי שלרשות עומדת חובה, מכוח העקרונות לעיל, להגיע עימו להסדר תשלומים בו יוכל לעמוד. ואם החייב לא יכול לעמוד בשיעורים, הרי שעל הרשות לשקול את מחיקת החוב או, במידה ויש אפשרות לשיקום כלכלי, להגיע עימו להסדר לפיו מועד הפירעון נדחה. לטעמנו אלו הן חובות שמוטלות על הרשות מכוח הדין, אך ראוי לעגן אותם גם בנהלים על-מנת שהרשויות אכן יפעלו בהתאם.

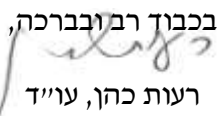
46. פתרון זה יביא לכך שתקופת ההתיישנות תתארך במילא והרשות לא תחשוש מ"לאבד" את היכולת לגבות את החוב.

### סיכומם של דברים

תזכיר החוק שבנדון, אם יהיה לחוק, יעמיק את פערי הכוח שבין אדם לרשות בהליך גביה מנהלי לפי פקודת המסים (גביה), הליך שמלכתחילה מעניק לרשויות סמכויות קיצוניות ויש בו פוטנציאל רב לפגיעה בזכויות היסוד של בעלי החוב.

התזכיר יאפשר לרשויות המנהליות ולחברות הגביה הפרטיות לנצל לרעה את כוחן הרב למטרת ניפוח חובות; הוא יטיל נטל בלתי סביר על בעל החוב, ובפרט מקרב אוכלוסיות מוחלשות לשמור ראיות על תשלום החוב למשך שנים רבות; הוא יביא לחוסר וודאות באשר לדין שחל, שכן דינים שונים יחולו על עניינים זהים; וכן, הוא יוביל לריבוי תביעות נגד הרשות מצד בעלי חוב חזקים, בעוד שזכויותיהן של בעלי חוב מקרב אוכלוסיות פגיעות ירמסו.

לאור כל האמור, עולה חשש כי בתזכיר זה קיים פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות אדם, ובין היתר בזכות להליך הוגן, הזכות לקניין והזכות לקיום בכבוד של בעלי החוב. אשר על כן אנו מתנגדים לקידום התזכיר שבנדון.

בכבוד רב ובברכה,  
  
 רעות כהן, עו"ד

<sup>16</sup> ר' האגודה לזכויות האזרח **חייבים לשנות**, עמ' 9-10, לעיל הי"ש 3.  
<sup>17</sup> שם.