

28 בדצמבר 2017

לכבוד
חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט

שלום רב,

הנדון: עמדתנו לקראת דיון בנושא גביית יתר של רשויות מקומיות בתיקי הוצאה לפועל

הרינו מתכבדות להגיש את עמדתנו לקראת דיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט בנושא גביית יתר של רשויות מקומיות בתיקי הוצאה לפועל, בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל ובשם הקליניקה לסיוע משפטי אזרחי הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן.

האגודה לזכויות האזרח בישראל הינה ארגון זכויות אדם הפועל בין היתר לקידום והגנה על הזכות לקיום בכבוד. במסגרת זו עוסקת האגודה בקידום והגנה על זכויות חייבים בעוני, ובכלל זה בזכויותיהם במסגרת גבייה בהוצאה לפועל ודרך פקודת המסים (גביה).

הקליניקה לסיוע משפטי אזרחי מעניקה סיוע משפטי לאנשים חסרי יכולת כלכלית אשר אינם מסוגלים לשכור שירותיו של עו"ד שיממש את זכויותיהם. הקליניקה מעניקה סיוע בתחומי הסדרי חובות והוצאה לפועל, ביטוח לאומי ויחסי אזרח-רשות (חובות ארנונה ומים, מימוש זכויות בדיור ציבורי ועוד).

עמדתנו בתמצית היא שהנתונים הנוגעים למימוש זכויותיהם של חייבים בכלל וחייבים מוחלשים בפרט במערכת ההוצאה לפועל, המשתקפים בין היתר מדוח מבקר המדינה על מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל (2016), מדוחות רשות האכיפה והגבייה ומניסיונו בייצוג חייבים מוחלשים, מצביעים על **פערים מרחיקי לכת במערכת ההוצאה לפועל בין חייבים פרטיים לבין נושים ממסדיים ותאגידיים**, כגון רשויות מקומיות, בנקים, חברות אשראי, חברות סלולר ועוד.

הגבייה ביתר, שתידון בוועדה, היא רק דוגמא אחת מיני רבות לכשלים הקשים, הפוגעים בראש ובראשונה בחייבים.

פערים אלה מובילים לפגיעה קשה בזכויות החייבים ומשפחותיהם, ובין היתר בזכותם לקיום בכבוד, לקורת גג, לנגישות למצרכים בסיסיים כמו חשמל, מים, מזון ועוד.

על המחוקק והרגולטור לתת את הדעת לפערים אלה ולאזן אותם באמצעות מספר כלים, כדוגמת:

1. הגברת ייצוג חייבים מוחלשים המצויים בהליכי גבייה בכלל ובמערכת ההוצאה לפועל בפרט על-ידי עורכי דין.
2. קידום חקיקה המגינה על חייבים מוחלשים מפני כוחם הרב של נושים חזקים, כדוגמת הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – חייבים מוגנים), התשע"ז–2016 שהונחה על שולחן הכנסת על-ידי חברות הכנסת קארין אלהרר ומרב מיכאלי.
3. יצירת מענים שיאפשרו התערבות מניעתית טרם ההגעה להוצאה לפועל וניפוח החוב, כגון חיוב הנושים להגיע להסדרי חוב עם החייבים ההולמים את יכולתם הכלכלית ושומרים על זכותם לקיום בכבוד.

להלן עמדתנו בפירוט:

1. ברקע הדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט עומד דוח מבקר המדינה על מנגנון הגבייה בהוצאה לפועל (2016),¹ שמצא כי תיקים רבים שנפתחו בהוצאה לפועל נפתחו תוך ציון ריבית שגויה, דבר שניפח את החוב בעשרות ואולי מאות אחוזים במצטבר. טעויות אלה, כך נמצא בביקורת, נבעו הן מכיוון שהנושים פתחו את התיק תוך ציון נתונים שגויים (לטובתם) והן על רקע העדר פיקוח ובקרה של לשכות ההוצאה לפועל עצמן על הזנת הנתונים בשלב פתיחת התיק.

2. לא ניתן לקיים דיון בממצאים שערורייתיים אלה במנותק מהנתונים בשטח, המציירים תמונה מפחידה עוד יותר על נקודת הפתיחה הנחותה בה נמצאים החייבים המגיעים להוצאה לפועל:

א. 91.5% מהחייבים בהוצאה לפועל לא מיוצגים על ידי עו"ד, בעוד ש-93.4% מהזוכים כן מיוצגים.²

ב. ב-91.1% מכלל התיקים בהוצאה לפועל החייב הוא אדם פרטי, בעוד ב-78% מכלל התיקים הזוכה הוא נושה מקצועי כגון חברות, בנקים, רשויות, משרדי ממשלה, עמותות וכדומה. נושים אלה הם שחקנים חוזרים המתמצאים ברזי המערכת, לעומת החייבים, שברוב המקרים נתקלים במערכת בפעם הראשונה בחיים; כמו כן, יש להם מידע רב על החייב, כמו מצבו הכלכלי, משפחתי ומידע אישי נוסף, דבר שמעצים את כוחם.

ג. 80.8% מהתיקים בשנת 2016 נפתחו ישירות בהוצאה לפועל, בלי שנוהל הליך משפטי מקדים ובלי שהוכח בהם החוב בפני גורם שיפוטי. מצב זה מטיל על החייב את הנטל לסתור את קיומו של החוב או גובהו בזמן קצר מאד, אולם ללא ייצוג משפטי, ניסיון וידע, מימוש זכויות הוא דבר כמעט בלתי אפשרי עבור מרביתם. גם בהליך הקריטי של חקירת יכולת, החייב נדרש להביא חשבונות, קבלות, תדפיסי הוצאות, אישורים רשמיים ומידע על הכנסות, להוכיח מדוע יש לקבוע את צו התשלומים בהתאם לסכום המבוקש על ידו ולערער על ההחלטה במידת הצורך. זהו הליך מורכב זה דורש ידע מקצועי, לעתים כלכלי, יכולת להתמודד עם נבכי הבירוקרטיה, פנאי רגשי ויכולת להתנתק מהלחץ הנפשי שנוסף ללחצי היום-יום הרגילים עם הכניסה למערכת ההוצאה לפועל. אלו הן דרישות כמעט בלתי אפשריות עבור החייב הלא-מיוצג.

ד. דוח מבקר המדינה בנוסף מצא שההיקף הכולל של החובות בכלל תיקי ההוצאה לפועל עומד על סך של 650 מיליארד ש"ח, כאשר מתוך זה סכום הקרן מהווה רק 63 מיליארד ש"ח (11%) והיתרה - 580 מיליארד ש"ח (89%) הם ריביות, הפרשי הצמדה, הוצאות גביה ואגרות.

3. משילוב כלל נתונים אלה, ומניסיונונו בשטח בייצוג חייבים מוחלשים, עולה בבירור כי כיום **במערכת ההוצאה לפועל ישנם פערים מרחיקי לכת בין חייבים מוחלשים לנושים חזקים, היוצרים הטייה מבנית לטובת הנושים המקצועיים**. לפערים אלה השלכות כבדות משקל על החייבים, משום שהמערכת לא מותירה להם שום סיכוי להתגונן אם החוב שנוי במחלוקת, או לשלם אותו (כשאינו שנוי במחלוקת)

¹ מבקר המדינה **מנגנון גביית חובות בהוצאה לפועל** (2016)

² נתון זה והבאים לקוחים **מהדוח השנתי של רשות האכיפה והגבייה** לשנת 2016.

בהתאם ליכולתם הכלכלית, תוך שמירה על זכותם ומשפחתם לקיום בכבוד, בעיקר כאשר 89% מהחוב הם הוצאות, ריביות ושכר טרחה.

4. מבקר המדינה בצדק ממליץ כי יש להגביר את הבקרה והפיקוח מצד לשכות ההוצאה לפועל וכן את השקיפות כלפי חייבים. אלו המלצות חשובות שיש לעקוב אחרי יישומן אולם לטעמנו על המחוקק והרגולטור מוטלת האחריות להדרש לפערי הכוח בין הצדדים ולצמצם אותם באמצעות כלים נוספים שנפרט להלן.

5. **הגברת ייצוג חייבים במערכת ההוצאה לפועל:** כאמור שיעור החייבים המיוצגים הוא נמוך מאד בעוד שעל החייבים מוטלות משימות מורכבות כגון: הגשת התנגדויות לאור כך שמרבית התיקים נפתחים ישירות בהוצל"פ, בקשות לצו תשלומים, בחינת מרכיבי החוב ובדיקה האם הם משקפים את החוק (האם הריבית נכונה, האם הקרן וכו'). לפיכך יש לבצע פעולות יזומות על-מנת להגביר את הייצוג המשפטי של החייבים, כגון: זימון החייבים ללשכות ההוצאה לפועל ומתן הסבר (ידידותי) על האפשרות לבקש ייצוג מהסיוע המשפטי של משרד המשפטים; יידוע החייבים על זכותם לייצוג בכל הליך בפני הרשם ועיכוב הליכים עד למינוי עו"ד בהתאם; הקמת ועדה משותפת לרשות האכיפה והגבייה, הסיוע המשפטי וגופים אזרחיים העוסקים בזכויות חייבים לבדיקת הסיבות לשיעור הנמוך של חייבים מיוצגים ובחינת האפשרות להעלות את רף הזכאות לסיוע משפטי; ועוד.

6. **קידום חקיקה המגינה על חייבים מוחלשים מפני כוחם הרב של נושים חזקים:** כדוגמת הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון – חייבים מוגנים), התשע"ז–2016 שהונחה על שולחן הכנסת על-ידי חברות הכנסת קארין אלהרר ומרב מיכאלי. ההצעה מבקשת לאתר את החייבים המוחלשים ביותר ולהנגיש להם את מערכת ההוצאה לפועל על-ידי יידוע פרו-אקטיבי על זכויותיהם במערכת. לדעתנו הצעה זו תגביר את שיעורי הייצוג ואת שיעורי מיצוי זכויות החייבים בשלבים הקריטיים של פתיחת התיק וטרם מירוץ ניפוח החוב.

חקיקה נוספת שיש לקדם היא הגבלת שכר הטרחה והריביות שגורמים לחוב להתנפח בעשרות אחוזים, מכבידים על החייבים המוחלשים ביותר ומהווים תמריץ שלילי להגיע לפרעון החוב.

7. **יצירת מענים שיאפשרו התערבות מניעתית טרם ההגעה להוצאה לפועל וניפוח החוב:** בגופים ציבוריים שונים ולבטח בגופים פרטיים אין כיום הנחיות רגולטוריות להגעה להסדר חוב הוגן עם החייב טרם הגעה לגבייה חיצונית (על-ידי משרד עו"ד או חברות) או הוצאה לפועל, כך שכל גוף ואף כל רשות מקומית מתנהלים באופן אחר. גם גופים אשר מנסים להגיע להסדרים עם חייבים מוחלשים, מציעים הסדרים לא הגיוניים שאינם תואמים את היכולת הכלכלית של החייב. לחייב המוחלש עדיף לפיכך להגיע להוצאה לפועל, אפילו שהמשמעות היא שהחוב יתנפח בריביות ושכ"ט, כי שם יעמוד בפני רשם שיבחן את יכולתו הכלכלית ויפרוס לו את החוב, תוך שהוא מחוייב לשמור על הזכות לקיום בכבוד של החייב. לכן לטעמנו יש לפעול לחקיקה או הנחיות שינחו את הנושים להגיע עם חייבים לפריסת תשלומים השומרת ומגינה על זכותם וזכות משפחתם לקיום בכבוד לפני שהתיק עובר לגבייה חיצונית והוצאה לפועל. דבר זה יסנן ממסגרת ההוצאה לפועל את החייבים המוחלשים שהסיבה שהגיעו לשם היא עוני ולא השתמטות

מתשלום. כך תחסנה ההוצאות והריביות הגבוהות המוטלות על החייבים המוחלשים, והתוצאה (הסדר חוב) תהיה זהה.

8. הצעות נוספות ומקיפות לצמצום פערי הכוח בין החייבים לנושים המקצועיים מפורטות בדוח האגודה לזכויות האזרח, [חייבים לשנות](#) (2015).

בכבוד רב ובברכה,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה
האגודה לזכויות האזרח בישראל

רעות כהן, עו"ד
מנהלת הקליניקה לסיוע משפטי
הפקולטה למשפטים, אוני' בר אילן