



22 במאי 2018

לכבוד
ח"כ יואב קיש
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (חברות גביה), התשע"ד-2014 (הערות לנוסח 2016)

1. אנו מתכבדים להפנות אליך את עמדת האגודה לזכויות האזרח בישראל בעניין הצעת החוק שבנדון.
2. ראשית ברצוננו להביע את התנגדותנו להפרטת הסמכות לגבות חובות לגורם פרטי וזאת במיוחד נוכח הסמכויות הדרקוניות הנתונות בידי הרשויות המקומיות לגבייה מנהלית (שלא באמצעות הליך שיפוטי) ולאור הניסיון המלמד כי הפרטה של הגבייה ברשויות המקומיות הובילה במהלך השנים לפגיעה חמורה בזכויות אדם. **ראוי היה כי הצעת החוק שבנדון תבטל את אפשרות ההפרטה של מערך הגבייה העירוני או לכל הפחות תגביל אותה באופן משמעותי. בפועל, הצעת החוק מעניקה הכשר חוקי להפרטה הקיימת מבלי לקבוע מגבלות מספקות ופיקוח ראוי.**

התנגדות להפרטת הגבייה

3. סמכות הרשויות המקומיות לגבות מיסי עירייה, אגרות וקנסות (כגון ארנונה, מים ודוחות חנייה) באמצעות הליך מנהלי מעוגנת בפקודת העיריות [נוסח חדש] וכן בפקודת המסים (גביה), שהיא במקורה פקודה מנדטורית ארכאית משנת 1929 שקובעת הסדרים קיצוניים לגביית חובות.¹ חוקים אלה מעניקים בידי רשויות מקומיות את הסמכות להשתמש במגוון רחב של אמצעים כוחניים לצורך גביית חובות, ובהם **כניסה לבתי חייבים ועיקול רכוש; שימוש בכוח לצורך פריצה לבתים; עיקול מקרקעין; עיקול רכב; עיקול בחשבונות בנק, וכל זאת ללא הליך שיפוטי ותוך פוטנציאל לפגיעה קשה בזכויות יסוד.**

¹ פקודת המסים (גביה) הוחלה על גביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים המגיעים לרשות המקומית בעקבות אכרזותיו של שר האוצר המוארכות מאז שנת 2000 (אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת השעה) (תיקון), התשס"ב-2002). סמכות גבייה מנהלית של ארנונה נתונה לעיריות גם מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק 15.

4. יצוין, כי כנגד השימוש בהליך הגבייה המנהלי לפי פקודת המסים (גביה) קיימת **ביקורת נוקבת** מצד בתי המשפט,² ח"כים,³ לשכת עורכי הדין,⁴ המועצה לצרכנות⁵ ועוד. יוזכר, כי ביום 24.6.13 קראה אף וועדת חוקה, חוק ומשפט לשר האוצר "**לבטל את ההסמכה שיש לרשויות המקומיות לפעול לפי פקודת המסים-גביה**.... ושכולם יפעלו בדרך הגונה וישרה, דהיינו, יפנו להליכים שיש בבתי המשפט ובמרכז לגביית קנסות".⁶
5. לאחרונה חודשו הדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט בדבר הצורך בביטול הפקודה על רקע הצעת חוק שהגישה ח"כ מרב מיכאלי. במהלך הדיונים נציגים מכלל סיעות כנסת ישראל הביעו עמדה חד משמעית שפקודת המסים (גביה) היא פקודה פוגענית שיש לבטלה.
6. לטעמנו, ראוי להפסיק כליל את השימוש ב**פקודת המסים (גביה) לצורך גביית חובות על ידי הרשות המקומית ויש להעביר את הגבייה לרשות האכיפה והגבייה. מקל וחומר, שאין להתיר הפרטה של סמכויות גבייה מרחיקות לכת כל כך אשר טמונה בה פגיעה מובנית בזכויות אדם: הזכות לכבוד, הזכות לקניין, הזכות לפרטיות ועוד**. לאור אופיו של הליך הגבייה המנהלי יש להקפיד ביתר שאת כי הליך זה יבוצע ללא משוא פנים על ידי עובד ציבור שהאינטרס הציבורי בלבד עומד לנגד עיניו ואשר כפוף לנורמות ולכללים של המנהל הציבורי ובכלל זה: מנגנוני הכשרה, הוראות פליליות ייחודיות, דרישות אתיות ומשמעתיות והליך שיפוט משמעותי.
7. רווחי חברות הגבייה הפרטיות מבוססות על עמלה מסך הגבייה ועל תשלום הוצאות עבור פעולות הגבייה. לשיטת תגמול זו יתרון ברור ביצירת תמריץ לגביית החובות בנחישות והנתונים מוכיחים כי חברות הגבייה אכן הרחיבו את היקף ההכנסות של הרשויות מגביית מיסים. אלא ששיטה זו יוצרת גם **ניגוד עניינים מובהק בין אינטרס הרווח של הגובים לבין החובה להפעיל סמכויות גבייה בהגנות, בסבירות ובאופן מידתי**.
8. במסגרת הפרטה זו הועבר לידי חברות הגבייה הטיפול בכל השלבים של הליך הגבייה ובפועל חברת הגבייה מחליפה את מחלקת הגבייה בעירייה: משלוח הודעות החיוב, ניהול מערך הגבייה השוטפת, קבלת קהל ומענה לתושבים, עדכון הנתונים בדבר חייבים, גביית חובות פיגורים, פעולות אכיפה (ובכלל זה רישום עיקולים וביצועם), ניהול מו"מ עם חייבים וכו'. כמו כן, בידי חברות הגבייה **מרוכז מידע נרחב** אודות חייבים, ובכלל זה לגבי "מקומות עבודה, חשבונות בנקים ופרטי רכוש לצורך ביצוע עיקולים לסרבני תשלום ומפגרים".⁷
9. הניסיון לצייר את הליך הגבייה המנהלי המועבר לידי חברות הגבייה כהליך "טכני" שאינו מחייב הפעלה של שיקול דעת מהותי רחוק מהמציאות. **הליך הגבייה מורכב כל כולו מאיזונים בין זכותה של הרשות לגביית מיסיה לבין זכויותיו של החייב**. הפעלה מתמדת של שיקול דעת במגוון סוגיות נדרשת: סוג ההליך

² עתמ (ח) 3061/06 **רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה** (19.9.2007). בפסק דין זה נקבע כי רשויות מקומיות יכולות לנקוט בהליכי גבייה מנהליים רק במקרים חריגים ובאופן רגיל עליהן להגיש תביעה לבית משפט. אולם בערעור שהוגש על פסק דין זה, ביטל בית המשפט העליון את פסק הדין וקבע, כי כלל לא היה מקום שבית המשפט המחוזי יידון בשאלת חוקיות השימוש בהליכי גבייה מנהליים משום שהשאלה כלל לא עלתה בעתירה.

³ הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ביטול סמכויות גבייה מנהליות), התשע"ג-2013 - חברת הכנסת תמר זנדברג וקבוצת חברי הכנסת; הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (הליכי גבייה), התשע"ג-2013 (108/19/פ) - חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת; הצעת חוק לתיקון פקודת המיסים (גביה) (איסור הטלת עיקול על רכוש החייב בשל חובות חנייה), התשע"ג-2013 (427/19/פ) - חבר הכנסת מאיר שטרית.

⁴ לשכת עורכי הדין, **הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות - נייר עמדה**, 23.7.2013.

⁵ המועצה הישראלית לצרכנות, **גבייה מנהלית על ידי רשות מקומית**.

⁶ פרוטוקול משיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 24.6.2013.

⁷ סעיף 2.7.9 לחוזה התקשרות לאספקת שירותי גבייה במסגרת מכרז שג/2011/6 בין עיריית נתניה למ.ג.ע.ר מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ, מיום 5.2.2012.

שיש לנקוט בו, המועד לנקיטה בהליכים, מקרים חריגים שבהם יש להתחשב בנסיבות אישיות של החייב, בקשות לפריסת חובות ומחיקת חובות, מחלוקות בין הרשות לחייב, ספק לגבי הבעלות במיטלטלין שמבקשים לעקל ועוד. **לטעמנו, החובה לפעול כלפי חייבים בהגיונות ובסבירות אינה יכולה להתממש בידי גורם פרטי שרווחיו תלויים בהצלחת הגבייה.**

10. במסגרת הליכי הגבייה על הגובה לשקול, בין היתר, שיקולים חברתיים-כלכליים הנוגעים למצבו של החייב. כך, לדוגמה, השעיית הליכים יכולה להיות מוצדקת לאור מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב, במידה ועיקול נכסים יגרום לפגיעה קשה בחייב. היועץ המשפטי לממשלה קבע בעניין הליכי הגבייה על פי פקודת המיסים (גביה) כי "במסגרת זו ייבחנו, בין היתר, נחיצותו של ההליך ויעילותו, בשים לב לשיקולים שונים, כגון גובה החוב, או מצבו של החייב".⁸ ספק רב אם שיקולים אלה יעמדו לנגד עיניה של חברת גביה המונעת משיקולי רווח. חברת גביה שכל רווחיה מבוססים על הצלחה בגביית החוב, לא תסכים לוותר על גביית החוב גם במקרים בהם הדבר מוצדק או שראוי להפנות את החייב להסדר תשלומים עם הרשות.

11. זאת ועוד, לאור מורכבות הליכי הגבייה ושיקול הדעת הרב הטמון בכל מהלך גבייה, אין כל אפשרות לקיים פיקוח אמיתי על מערך הגבייה המופרט. בנוסף, נוכח היקף הליכי הגבייה המועברים לידי חברת הגבייה, אין לרשות המקומית אפשרות לקיים פיקוח אפקטיבי וההכרעות מתקבלות בפועל על ידי חברת הגבייה: "אמת, האישור הסופי לנקוט בהליכי גביה נעשה על ידי גורם ברשות המקומית. עם זאת, **כל בר דעת מבין כי ברשות מקומית גדולה, לא ניתן לבחון כל מקרה לגופו. הרשות סומכת ידיה במרביתם של המקרים על שיקול הדעת של חברת הגביה. קיים חשש להפעלה לא ראויה של שיקול הדעת**".⁹ גם במקרים בהם עובד העירייה נדרש להפעיל שיקול דעת בעצמו, הדבר נעשה על בסיס מידע והמלצות שחברת הגבייה מעבירה אליו ולכן בסופו של דבר החברה עומדת מאחורי ההחלטות.

12. לסיכום, נוכח הפגיעה הגלומה בהפעלת הליכי הגבייה בזכויות אדם, לאור שיקול הדעת הנרחב שכרוך בהפעלת מערך הגבייה וחוסר היכולת לפקח באופן אפקטיבי על הליכים אלו, יש להותיר את הליכי הגבייה בידי עובדי ציבורי בלבד.

הערות להצעת החוק

13. משהוחלט להסדיר בחוק את הפרטת סמכויות הגבייה, ראוי היה שההסדר החוקי יבטיח הגנה מקיפה יותר ופיקוח הדוק יותר על הסמכויות המועברות לידי החברות הפרטיות הפועלות למטרות רווח. לטעמנו, הצעת החוק אינה מבטיחה הגנה מספקת על זכויות החייב והיא מעניקה הכשר להפרטה במתכונת הבעייתית הקיימת כיום.

14. מנגנוני הפיקוח והביקורת שהוסדרו בהצעת החוק אינם מספיקים נוכח היקף הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות אדם. למרות הביקורת החריפה של מבקר המדינה על הליקויים בפיקוח על פעילות חברות הגבייה ומסקנתו כי "על הרשויות המקומיות להרחיב מאד את פעולות הפיקוח והבקרה על עבודתן של חברות

⁸ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 7.1002, [הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים \(גביה\)](#), פברואר 2012 (להלן – "הנחיות היועץ המשפטי" בעניין הפעלת הליכי גבייה מנהליים"), סעיף 11.

⁹ עת"מ (חי) 3061/06 [רכבת ישראל נ' עיריית חדרה](#), פסקה 91 (19.9.2007) (ההדגשה הוספה). פסק הדין של בית המשפט המחוזי בחיפה קבע באופן מרחיק לכת כי, ככלל, רשויות המינהל אינן רשאיות לנקוט הליכי גבייה מינהליים, שכן הליכים אלה פגומים מבחינה חוקתית ומינהלית. בערעור שהוגש על ידי עיריית חדרה לבית המשפט העליון נפסק, כי שאלת תוקף הליכי גבייה מינהליים כלל לא הועלתה על ידי העותרת ולכן לא היה מקום לפסוק בעניין זה. הערעור התקבל ופסק הדין בוטל (ע"מ 8380/07 [עיריית חדרה נ' רכבת ישראל](#) (16.2.2010)).

הגבייה הפועלות בתחומן" (בעמ' 459 לדו"ח מבקר המדינה), הצעת החוק אינה קובעת הסדרים מספקים להבטחת פיקוח נאות מצד הרשויות המקומיות ומשרד הפנים.

א. ביטול מנגנון התמריצים הכלכליים של חברות הגבייה

15. הפגם העיקרי בהפרטת הגבייה ברשויות המקומיות כיום אינו מטופל בהצעת החוק. כפי שהוסבר לעיל, הבעייתיות הגדולה ביותר בהסדר הקיים כיום נעוץ במנגנון התמריצים הכלכליים של חברות הגבייה המרוויחות עמלה מתוך הכספים שהצליחה לגבות עבור העירייה. במידה והחברה לא הצליחה להביא לגביית החוב, היא לא תקבל כל רווח עבור פעולות הגבייה שביצעה. מערכת זו של תמריצים כלכליים גורמת לנקיטה באמצעים דורסניים ובלתי מידתיים ולביטול האיזון הראוי בין זכויות החייב לבין האינטרס של הרשות המקומית לגבות את חובותיה.

16. התמריץ הגדול לגבות את החוב כדי למקסם את רווחי חברת הגבייה, מוביל לנקיטה באמצעים דרקוניים לגביית החוב ובין היתר באמצעות איומים, הטלת עיקולים בלתי מידתיים (לדוג' עיקול רכב עבור חוב קטן ביותר) ונקיטה בהליכי גבייה מרובים. ואכן, קיימים דיווחים רבים על שימוש באמצעים בלתי חוקיים כלפי תושבים, איומים, שימוש בכוח ועוד.¹⁰ ראו גם בחוברת עדויות המצורפת לעמדה זו.

17. שיטת תגמול זו פוגעת בזכויותיהם של החייבים בהליך הגבייה. כך, לחברת הגבייה אין כל אינטרס לסייע לחייבים להגיע להסדר חוב, לפרוס חובות או לעדכן חייבים באשר לאפשרות לקבל הנחה או מחיקת חוב במקרים בהם הם זכאים לכך. כל פעולה "לטובה" החייב עשויה להוביל לירידה בעמלה המשולמת לחברת הגבייה ומשכך לחברה יש תמריץ ברור שלא לוותר על מלוא החוב גם כאשר מצבו הכלכלי-חברתי של החייב מצדיק זאת.

18. הצעת החוק אינה נותנת כל מענה לבעיה זו. יש לקבוע מפורשות בהצעת החוק כי התמורה שתשלם הרשות המקומית לחברת הגבייה לא תותנה בתוצאות הגבייה. כך, לדוגמה, בהוצאה לפועל התשלום לקבלני הביצוע נעשה לפי פעולת הגבייה שביצעו.¹¹

ב. העסקת חברת גבייה בגבייה שוטפת ובגביית חובות – סעיף 330ב(א)(2)

19. לטעמנו, אין להתיר את העברת הגבייה השוטפת של תשלומי חובה לידי חברות גבייה פרטיות ויש למחוק את סעיף 330ב(א)(2) מהצעת החוק. בשלב בו מתבצעת הגבייה השוטפת, החוב איננו סופי וייתכנו מקרים רבים שהחבות שנויה במחלוקת בין התושב לבין הרשות. בשלב זה, רשאי התושב להגיש השגות, ערר או ערעור על גובה השומה, על עצם הטלת הקנס או המס וכן לבקש הנחה על בסיס מצב כלכלי-חברתי או בנסיבות אחרות הקבועות בדין. הטיפול בגבייה השוטפת כרוך בשיקול דעת שלטוני ונוגע לעצם יצירת החבות ומשכך אין לאפשר מעורבות של חברת גבייה פרטית בשלבים אלו.

20. בנוסף, מתן היתר לחברת גבייה לעסוק בגבייה שוטפת של תשלומי חובה ובמקביל בגביית תשלומי פיגורים בגין תשלומי חובה יוצר ניגוד עניינים מובהק. בהנחה שהעמלה מסך הגבייה גדלה ככל שהחוב

¹⁰ איריס מיזן, תחקיר: הדרכים המפוקפקות של הרשויות המקומיות לאיתור חייבים, nana10, 3.8.2008; עמית גולדנברג, שוהר מידות, מעריב, 30.11.2008; מירב קריסטל, אופס, טעות בגבייה, ynet, 30.11.2010; מירב קריסטל, הקלות הבלתי נסבלת של הקנסות, ynet, 8.3.2011; דנה סומברג, תחקיר: מי מרוויח מדוחות החנייה שלכם?, mako-החדשות 2, 17.7.2011; זיו גולדפישר, נתניה: ניצחון האזרח הקטן על חברת הגבייה של העירייה, nrg-מעריב, 30.8.2011.

¹¹ <http://www.eca.gov.il/index2.php?id=174&lang=HEB>

תופח, לחברת הגבייה אינטרס מובהק לגבות כמה שיותר חובות בפיגור. במידה ומאפשרים לאותה חברת גבייה לעסוק בשני התחומים, קיים חשש כי היא תעדיף לראות כמה שיותר תושבים שאינם משלמים את חובם בזמן והיא תשקיע את מירב משאביה בגביית החובות בפיגור במקום מיצוי כל האפשרויות לתשלום במועד.

ג. הגבלת תפקידי חברות הגבייה – סעיף 330ב(א)-(ב)

21. הצעת החוק מתירה לרשות המקומית להעביר לידי חברת הגבייה את כלל מערך הגבייה שלה ובכלל זה הטיפול בגביית תשלומי חובה, גביית החובות, מענה לתושבים וסיוע בטיפול בבקשות להנחות.

22. לטעמנו, אין לרשות המקומית כל אפשרות להעביר את כלל מערך הגבייה לידי חברת הגבייה ובמקביל לשמור על שליטתה בהליכי הגבייה ועל הפעלת שיקול דעת מהותי, כנדרש על פי החוק. חברות הגבייה הן אלה שמחזיקות במידע הרלוונטי לקבלת ההחלטות.

23. ראוי כי תיקון החוק יגביל את הסמכויות שבידי חברות הגבייה הפרטיות **לסמכויות ביצוע בלבד** ויפרט בבירור מהן סמכויות אלה. משמעות הדבר כי הרשות המקומית תמשיך לנהל את מערך הגבייה וחברת הגבייה תפעל אך ורק לביצוע הליכי גביית החובות בדומה להסדר הקיים בהוצאה לפועל. יש לציין כי חוק הוצל"פ מתיר האצלת סמכויות ביצוע בלבד ("תפקיד ביצוע" בסעיף 5(ב) לחוק) ומתיר בידי רשם ההוצאה לפועל, בין היתר, את תפקיד הוצאת צווי עיקול (סעיף 21 לחוק הוצל"פ).

24. סעיף 330ב(ב) קובע אמנם כי "כל פעולה הנוגעת לגבייה והכרוכה בהפעלת שיקול דעת שניתן לעירייה על פי דין לא תתבצע על ידי חברת הגבייה כי אם על ידי העירייה", אולם אין בקביעה כללית ומעורפלת זו כדי לתת מענה לחששות שהוזכרו לעיל. אין זה ברור מהן הפעולות הכרוכות "בהפעלת שיקול דעת". בפועל, כל עוד חברת הגבייה היא זו שמפעילה את כלל מערך הגבייה, הרשות המקומית נותרת כ"חותמת גומי" בלבד שכן המידע הרלוונטי לקבלת ההחלטות עובר לידי חברות הגבייה, מגיע ממנה לעירייה ובהכרח מבנה את שיקול דעתה.

25. יוזכר, כי הוראה דומה לזו שבסעיף 330ב(ב) המחייבת להימנע מהאצלת שיקול הדעת וכן הוראה דומה לזו שבסעיף 330ב(ב) הקובעת כי הפעלת כל אמצעי גבייה כפוף להחלטה פרטנית של גזבר הרשות, קיימות אף היום במסגרת נוהל משרד הפנים מס' 2/03 "נוהל העסקת חברות גבייה". למרות זאת **דו"ח מבקר המדינה** חשף כי גזברי הרשות כלל לא היו מעורבים בהליכי הגבייה והחברות הפרטיות נוהגות לחתום על צווי עיקול ולבצעם בלא ידיעתו או אישורו של נציג מטעם העירייה: "הממצאים האמורים מעידים שבעיריות האמורות הועברו לחברות הגבייה בפועל גם הסמכויות השלטוניות להפעלת שיקול הדעת וקבלת ההחלטות בדבר עצם ביצוע פעולות האכיפה" (עמ' 427 **דו"ח מבקר המדינה**).

26. במידה ולא תתקבל עמדתנו להגבלת תפקידי חברות הגבייה לתפקידי הביצוע בלבד בדומה להסדר שקיים בהוצאה לפועל בעניין קבלני הביצוע, יש לכלל הפחות להוסיף את המגבלות הבאות:

א. **חובת נוכחות של עובד/י עירייה בכל מערך גבייה המופעל על ידי חברות גבייה פרטיות**: על פי הצעת החוק חברת הגבייה יכולה לנהל את כלל מערך הגבייה ובכלל זה מענה לפניית תושבים, מתן מידע וביצוע הגבייה ללא נוכחות פיסית של גורם ציבורי. לטעמנו, חובת נוכחות של עובד עירייה חיונית לצורך התייעצות בעניינים שונים, פיקוח ובקרה וכן לצורך טיפול ומענה לתושבים בעניינים שאינם טכניים במהותם. חובה לשמור על אפיק הידברות ישיר בין החייב לבין עובדי

העירייה במקרים המורכבים יותר. דבר זה חיוני במיוחד נוכח ההגנות המנויות בפקודת המיסים (גביה) בכל הנוגע לאיסור על עיקולים מסוגים שונים ועוד.¹²

יוזר, כי בעניין הפרטת המוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי, נקבע במסגרת עתירה לבג"ץ, כי יש להבטיח נוכחות של נציג הביטוח הלאומי במוקד הטלפוני אשר יטפל בעצמו בפניות שאינן "טכניות" במהותן (בג"ץ 11193/07 עמותת כן לזקן נ' המוסד לביטוח לאומי). בית המשפט הורה לביטוח הלאומי להגדיר מפורשות את העניינים המהותיים שבהם יוכל הפונה לקבל מענה מעובד הביטוח הלאומי במישרין. כמו כן, במקרים שבהם נדרש עיון במידע אישי יכול הפונה לבחור לקבל את הטיפול מעובד המוסד לביטוח לאומי. כך ראוי לקבוע גם בענייננו. מקרים הנוגעים, לדוגמה, למצבו הרפואי או הכלכלי-חברתי של החייב צריכים להיות מטופלים ישירות על ידי העירייה מבלי שהמידע האישי הרגיש יועבר לידי הגורם הפרטי. מקל וחומר בכל הנוגע לקבלת החלטות שיש בהן לפגוע בזכויות יסוד.

ב. **קביעת סדר פעולות לביצוע גביה**: על מנת להבטיח כי חברת הגביה לא תפעיל שיקול דעת בעניין אמצעי הגביה שיש להפעיל כנגד חייב ועל מנת להבטיח כי יופעלו קודם כל אמצעי הגביה הפוגעניים פחות וכן הזולים יותר, יש לקבוע בחוק או בתקנות את סדרם של אמצעי הגביה באופן מפורש.

ג. **קביעת העניינים והמקרים שבהם הטיפול יעבור מידי חברת הגביה לרשות המקומית**: ישנן סוגיות שבהן אין לאפשר את מעורבותו של גורם פרטי נוכח פוטנציאל הפגיעה שלהן בחייב והחובה כי אינטרסים ציבוריים בלבד ינחו את הרשות בהחלטתה. בפועל, כבר כיום, הרשות המקומית חדלה להיות כתובת לפניות של חייבים אף בעניינים הרגישים ביותר ומידע חיוני באשר לזכויות החייב מול הרשות אינו מגיע לידי (לדוגמה יידוע החייב לגבי אפשרות להגיע להסדר חוב, לבקש את מחיקת החוב או הריבית ועוד). אין זה מתקבל על הדעת, כי חייב יאלץ להתנהל אך ורק מול חברת הגביה ללא אפשרות לפנות לרשות המקומית בעניינים רגישים במיוחד. על כן:

1. יש לקבוע בכל רשות רפרנט ייעודי לפניות ציבור בנוגע לחובות הנגבים על ידי חברת הגביה ושאליו יכול לפנות התושב ישירות.

2. יש להסמיך גוף בעירייה שבסמכותו טיפול בבקשות חייבים בכל הנוגע לגביית חובות והליך הטיפול בגבייה ויש לקבוע חובת יידוע של החייב על ידי חברת הגבייה, לאחר משלוח דרישת התשלום הראשונה ועובר לנקיטת הליכי גבייה בפועל.

3. **אין להתיר כל מעורבות של חברת הגביה בבקשות למתן הנחה בארנונה ובתשלומי חובה אחרים – ויש לבטל את סעיף 330ב(א)(4).** ה"הסתיעות" בחברת הגביה לצורך טיפול בבקשות למתן הנחה אינה אלה כסות להאצלת שיקול הדעת לידי חברת הגביה בהחלטות שלטוניות אלה והיא פוגענית במיוחד שכן היא כרוכה בחשיפה של חייב

¹² הגנות בפקודת המיסים (גבייה): - דירה אשר לדעת הממונה על הגביה תהא נחוצה למענו ולמען בני ביתו, ואם מדובר באיכר שמתפרנס מהמקרקעין - הקרקע כולה או לפחות חלק ממנה שלפי דעת הממונה על הגביה יהא נחוץ לסרבן למחייתו ולמחיית בני ביתו. הגנות שנקלטו מחוק ההוצל"פ - ס' 22 לחוק ההוצל"פ - הגנות על עיקול מטלטלין בסיסיים. ס' 50 לחוק ההוצל"פ - הגנות על עיקול מזונות; על שכר דירה שקבע רשם לשם דיוור חלוף; על מענק השתתפות בשכר דירה ודמי ליווי לעיוור למשך 30 יום; על עיקול שכר בגובה גמלת הבטחת הכנסה מכח חוק הגנת השכר.

הפרטיים של החייב ובמידע אישי ביותר הנוגע אליו ולבני משפחתו. חברת הגבייה היא זו שמקיימת קבלת קהל, מתרשמת מהטענות של מבקש ההנחה, היא זו שקובעת אילו מסמכים הוא יגיש ומתרשמת ממהימנותו. במקרים רבים, חברת הגבייה אף מגישה המלצה לרשות אם לקבל או לדחות את הבקשה.

ד. הרחבת סמכויות חברות הגבייה בתקנות - סעיף 330ד(א)

27. סעיף זה קובע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בתקנות מטלות נוספות לביצוע בידי חברות הגבייה מעבר לאלה המפורטות בסעיף קטן (א). הלכה פסוקה היא כי סמכויות המערבות פגיעה בזכויות אדם מהוות הסדרים ראשוניים שיש לקבוע אותם בחקיקה ראשית ולא להותיר בידי מחוקק המשנה (בג"צ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פ"ד נב(5), 481, 513 (1998)). מאחר שסמכויות הגבייה בגין תשלומי חובה הן סמכויות שלטוניות מובהקות שביצוען מערב פגיעה אינהרנטית בזכויות יסוד, לא די לקבוע בתקנות את סוגי הפעולות והשירותים אותם רשאית לבצע חברת הגבייה אלא יש להגדיר אותן מראש בחקיקה ראשית.

28. לאור זאת, יש לבטל סעיף זה, כך שכל הרחבה של סמכויות חברות הגבייה תחייב תיקון חקיקה.

ה. ועדת אישורים - סעיף 330ד

29. לפי הצעת החוק, בכל רשות מקומית תפעל ועדת אישורים מקומית המורכבת מנציגי הרשות בלבד. הרכב ועדת האישורים אינו ראוי והוא אינו משקף באופן ראוי את החובה לפקח באופן קפדני על הליך ההאצלה של סמכויות שלטוניות לידי גורם פרטי.

30. לטעמנו ראוי כי תוקם **ועדת אישורים ארצית** שתורכב מנציגי משרדי ממשלה רלוונטיים ובה ישתתפו לפי הצורך נציגים של הרשות המקומית הרלוונטית. העברת סמכויות הגבייה לידי חברות פרטיות הפועלות למטרות רווח מחייבת הקמת **מנגנון פיקוח ברמה הארצית** אשר יוכל לבקר את פעילות החברות הפרטיות **באופן מערכתי וכולל**, ואין להסתפק בועדת האישורים במסגרת הרשות המקומית כפי שמוצע בהצעת החוק. דו"ח מבקר המדינה אשר סקר את הפגמים בפיקוח על חברות הגבייה מצד הרשויות המקומיות הדגיש את החשיבות שבהסדרת פיקוח ברמה הארצית מטעם משרד הפנים (בעמ' 438-439).

31. הקמת ועדה נפרדת בכל רשות תיצור **חוסר אחידות במתן האישורים וחוסר אפשרות לפקח באופן אפקטיבי** על הליך האישור. בישראל פועלות כ-5-6 חברות גבייה בלבד בכלל הרשויות המקומיות. הקמתן של ועדות אישורים עירוניות עשויה ליצור מצב שחברה שבקשתה לרישיון נדחתה ברשות אחת תקבל רישיון ברשות אחרת. כך, גם עובד חברת גבייה אשר רישיונו נשלל ברשות אחת נוכח התנהגות בלתי הולמת יוכל לעבור לעבוד ברשות אחרת.

32. יש לכונן ועדת אישורים ארצית אשר תאחד את כלל המידע הרלוונטי לגבי החברות הספורות העוסקות בתחום זה בכל רחבי הארץ ולגבי עובדיהן. בהעדר מאגר מידע מרכזי, הפיקוח על החברות ועובדיהן לא יהיה אפקטיבי. לכל הפחות יש לקבוע כי החלטתה של ועדת אישורים מקומית טעונה אישור של גוף ארצי.

33. כך, לדוגמה, מנגנון ברור התלווה המוסדר בסעיף 330ח ואשר מסמיך את וועדת האישורים ברשות המקומית לטפל בתלונות כנגד חברת הגבייה ולנקוט בסנקציות כלפיה, אינו אפקטיבי ואינו מרתיע.

תוצאות בירור תלונה שהוגשה ברשות מקומית אחת כנגד חברת גבייה מסוימת הפועלת גם ברשויות רבות אחרות צריכות להיות רלוונטיות לכלל הרשויות המקומיות.

34. בנוסף, ההסדר המוצע בהצעת החוק אינו יעיל ויגרום ל**נזבוז משאבים וסרבול**. השיקולים הנבחנים לצורך אישור חברות הגבייה ועובדיהן על פי הצעת החוק הינם אחידים בכל הרשויות ומשכך אין טעם בהקמת ועדות נפרדות בכל רשות. כמו כן, מרבית השיקולים שועדת האישורים בוחנת אינם נוגעים כמעט לתחום הרשות המקומית הספציפית אלא הם שיקולים כלליים (לא הורשע בעבירה פלילית; בקיא בהליכים; סיים 12 שנות לימוד וכו').

35. זאת ועוד, הותרת הליך האישור בידי הרשות המקומית צפוי להפוך את ועדת האישורים ל**חותמת גומי להחלטות שהתקבלו כבר במסגרת ההליך המכריזי**. האם ניתן לצפות כי לאחר שהרשות המקומית בחרה כבר את הזוכה במכרז למתן שירותי גבייה לרשות, ועדת האישורים של הרשות תחליט שלא להעניק אישור לחברה זו? לא זו אף זו, ההרכב המוצע של ועדת האישורים אף יכול שיכלול מי שהיה חלק מוועדת המכרזים שאישרה את הזוכה במשרד כדוגמת נציג היועץ המשפטי של הרשות, או נציג הגזבר. על מנת להבטיח כי השיקולים לאישור חברת הגבייה הקבועים בהצעת החוק יופעלו, יש להוציא מידי הרשות המקומית את ההחלטה על אישור חברת הגבייה ועובדיה.

36. במידה ועמדתנו זו לא תתקבל, יש לכלל הפחות לשנות את הרכב ועדת האישורים הקבוע בהצעת החוק ולכלול **נציגים של השלטון המרכזי בוועדה**. בדומה להרכב ועדת האישורים בחוק ההוצל"פ ובהתחשב בסמכויות הדומות המואצלות בשני החוקים לגובים פרטיים, ראוי היה לכלול בוועדת האישורים חברים ממשרדים רלוונטיים שונים ולא רק נציגי העירייה: משרד הפנים, נציגי המשטרה/המשרד לביטחון פנים ומשרד המשפטים. כן יש לקבוע כי בוועדת האישורים לא ישבו נציגים שלקחו חלק ישיר או עקיף בהליך המכריזי.

37. **מעורבותו של משרד הפנים בפיקוח על העסקתן של חברות הגבייה ברשויות המקומיות הינו הכרחי ואין להתיר את הפיקוח בידי הרשויות המקומיות בלבד**.

38. **בנוסף, יש לקבוע חובת ביצוע אישי של בעל האישור**. בדומה להוראה הקבועה בסעיף 5(ג) לחוק ההוצאה לפועל, יש לקבוע כי בעל האישור מחויב לבצע אישית את תפקיד הגבייה שהוטל עליו ואין הוא רשאי להטיל את ביצועו על אדם אחר.

1. **סירוב לתת אישור (סעיף 330ה(ד)); אי חידוש, ביטול או פסילה (סעיף 330ז):**

39. הצעת החוק קובעת כי וועדת האישורים לא תיתן אישור לאדם או לחברה אשר פעלו באופן המסכן את שלום הציבור או שאיננו הולם מי שפועל בשירות העירייה במהלך חמש השנים שקדמו למתן האישור (סעיף 330ה(ד)). כמו כן, נקבעו עילות שבהן רשאית ועדת האישורים שלא לחדש, לבטל או לפסול רישיון לחברת גבייה או לאדם (סעיף 330ז).

40. סמכויות אלה של ועדת האישורים הן חיוניות לצורך קיום פיקוח אפקטיבי על חברות הגבייה. אלא שבהעדר קיומה של ועדת אישורים ארצית או מנגנון ארצי לפיקוח על חברות הגבייה ובהעדר מאגר ארצי המרכז את כל המידע הרלוונטי, **אין כמעט נפקות להוראות אלה**.

41. כאמור לעיל, כ-5-6 חברות גבייה פועלות בכל רחבי הארץ כשכל אחת מהן מועסקת על ידי מספר רשויות. אין כל אפשרות לבחון את התנהגות החברה ועובדיה במשך 5 השנים האחרונות לצורך החלטה על מתן

האישור, כנדרש בסעיף 330ה(ד), בהעדר גורם ארצי המרכז את המידע. כך, גם אין כל משמעות לעילות לביטול או פסילת רישיון שניתן שכן חברה שנפסלה ברשות מקומית אחת תוכל להמשיך לעבוד ברשויות מקומיות רבות אחרות מבלי שהתנהלותה הבעייתית תעמוד בפני ועדת האישורים. כך, לדוגמה, סעיף 330ז(ב)(3) קובעת כי ועדת האישורים תסרב לחדש אישור לאדם שהפעיל כוח שלא כדין. בהעדר מנגנון אישור מרכזי, יוכל אותו אדם להמשיך לעבוד ללא מפריע ברשויות מקומיות אחרות.

42. כן יש לקבוע בחוק חובה של חברת גבייה ושל עובד גבייה ליידע את ועדת האישורים על קיומן של העילות, שקבועות בחוק או אלו שיקבע השר בתקנות, לאי מתן אישור להעסקה וכן על כל עילה כזו שתצמח במהלך עבודתו. הימנעות מדיווח כזה תהווה עילה לדחיית בקשה לאישור ולביטול אישור בדיעבד.

ז. מנגנון תלונות – סעיף 330ח

43. סעיף זה קובע את ההסדרים לבירור תלונה על ידי ועדת האישורים. ראשית, וכפי שהובהר לעיל, יש להבטיח פיקוח ארצי ומערכתי על חברות הגבייה ועובדיה. אין להסתפק במנגנון תלונות נפרד בכל רשות מקומית אלא יש להבטיח פיקוח ברמה הארצית של משרד הפנים על פעילות חברות הגבייה. כפי שהוסבר לעיל, חברות הגבייה פועלות במספר רשויות מקומיות במקביל ולכן בירור תלונה ברשות אחת והטלת סנקציות על חברה מסוימת או עובד שלה חייבים להשפיע על פעילותם גם ברשויות אחרות. משכך, מנגנון תלונות נפרד בכל רשות יהיה בלתי אפקטיבי.

44. כפי שהובהר לעיל, יש להקים ועדת אישורים ארצית אשר תעניק את האישורים על בסיס מידע מלא בדבר התנהלות החברות והעובדים ברשויות השונות. ועדה זו צריכה להיות גם הכתובת לבירור התלונות נגד חברות הגבייה, בדומה למודל הקיים בוועדת האישורים בהוצאה לפועל.

45. בנוסף, יש להבטיח כי לציבור תהיה נגישות למנגנון בירור התלונות באמצעות הטלת חובה על חברות הגבייה לפרסם בכל מסמך המגיע לתושב על אפשרות הגשת תלונה.

46. בסעיף 330ז(ב) נקבעו העילות שבגינן תוכל ועדת האישורים להפסיק את העסקתה של חברת הגבייה. מסעיף זה עולה כי הסנקציה היחידה שיכולה ועדת האישורים לנקוט היא הפסקת העסקת חברת הגבייה. ועדת האישורים הינה כתובת לתלונות גם כנגד עובדי החברה ולכן יש לקבוע כי תהיה לה סמכות להטיל סנקציות גם על עובדי החברה ולא רק על החברה עצמה.

47. בנוסף, ראוי כי ייקבע כי סדרי עבודת הוועדה לבירור תלונות יוסדרו בתקנות. כך, ראוי היה לקבוע כי הוועדה חייבת בניהול פרוטוקול ובפרסום תוצאות בדיקת התלונות באתר האינטרנט של הרשות, כפי שנקבע לעניין ועדת האישורים הפועלת בהוצאה לפועל.

ח. פיקוח ובקרה – סעיף 330יג

48. סעיף זה קובע הוראה כללית ומעורפלת לעניין ביצוע פיקוח ומעקב על חברת הגבייה. ראשית, כאמור לעיל, יש לקבוע כי גם משרד הפנים מחויב בביצוע פיקוח על חברות הגבייה. פיקוח בלעדי של הרשות המקומית אינו מספק.

49. יש לפרט ולקבוע את החובות של חברת הגבייה לצורך קיומו של פיקוח אפקטיבי. כך, לדוגמה, יש לקבוע כי חברת הגבייה תנהל רישום מדויק של כל פעולה שבוצעה תוך פירוט תאריך הביצוע וזיהות מבצע הפעולה וכי דוח הפעולות יועבר אחת לחודש לבחינת הרשות המקומית. כמו כן, יש לחייב את חברת הגבייה

ועובדיה למלא דוח ייחודי בכל מקרה של שימוש בכוח במסגרת הפעלת אמצעי גבייה (פריצה לבית, הפעלת כוח במסגרת פעולת עיקול וכו').

50. כן יש לקבוע חובת פרסום דוח ציבורי שנתי שיכלול את ממצאי הביקורת וחובת דיווח שנתי לוועדת הפנים של הכנסת שתכלול, בין היתר, התייחסות לפעולות הגבייה שבוצעו; המקרים שבהם נעשה שימוש בכוח; פירוט התלונות שהוגשו כנגד חברות הגבייה ועובדיה וכן תוצאות הטיפול.

ט. תקנות – סעיף 330

51. סעיף קטן (ג) קובע כי השר רשאי לקבוע בתקנות סוגי מידע נוספים שרשאית העיריה להעביר לחברת הגבייה לצורך ביצוע תפקידה. היקף המידע האישי המועבר לחברות הגבייה יהיו רב ביותר. אין להתיר העברת מידע נוסף בתקנות בלבד. במידה ויהיה צורך בהוספת מידע נוסף יש לבצע שינוי זה בחקיקה.

י. פרסום בעלי הרישיונות

52. על מנת להבטיח כי מנגנון הפיקוח המוסדר בהצעת החוק יהיה אפקטיבי, יש לקבוע כי שמות חברות הגבייה יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים על מנת שהציבור יוכל לדעת מיהן החברות בעלות הרישיון, לאילו חברות נשלל הרישיון וכו'.

יא. תחולת חוק העונשין

53. נוכח האופי הציבורי של תפקיד חברת הגבייה ועובדיה והסמכויות השלטוניות המוקנות בידם, ראוי להחיל עליהם את הוראות חוק העונשין הנוגעות לעובדי ציבור. יש לקבוע כי בעל החברה, נושא משרה ועובדי החברה יראו אותם, במילוי תפקידם, לעניין חוק העונשין, התשל"ז-1977, כעובדי ציבור.

יב. כפיפות לחוק מבקר המדינה ולחוק חופש המידה

54. על מנת להבטיח פיקוח על חברות הגבייה ושקיפות של פעילותה, יש לקבוע כי חברת גבייה שקיבלה אישור לפי חוק זה תהיה גוף מבוקר כמשמעו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 וכי יהיה עליה להמציא למבקר כל מידע הנדרש לדעת המבקר לצורך ביצוע ביקורת. כמו כן, יש לקבוע כי בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לעניין פעילות חברת גבייה פרטית, תוגש לממונה על חוק חופש המידע ברשות המקומית וכי הזכיון מחויב למסור לממונה כל מידע הדרוש לו לצורך מילוי תפקידו.

יג. החלת נהלי הוצאה לפועל הנוגעים להליכי הביצוע

55. על הליכי הביצוע בהוצאה לפועל המבוצעים בידי קבלנים פרטיים חלים כיום מספר נהלים המסדירים את חובות הקבלנים, הוראות שונות הנוגעות להליכי הביצוע ועוד. נהלים אלה כוללים, בין היתר, הגנות על זכויות החייב והם מגבילים את שיקול הדעת של הקבלנים. כך, לדוגמה, נוהל 2000/07 (בת-1) קובע מספר כללים וחובות על הקבלן: הגבלת מועדי ביצוע ההליכים המבצעיים; חובת עדכון פרטים (בין היתר הקבלן מחויב לדווח בתוך 48 שעות על תלונות שהוגשו נגדו במשטרה או על כל אירוע חריג שהתרחש במסגרת ביצוע התפקיד); הוראות מיוחדות לעיקול והוצאת מחשב; איסור הוצאת מיטלטלין חסרי ערך; הוראות ייחודיות לביצוע עיקולים בדירות משותפות. נוהל 2000/7 (בת-2) קובע הוראות לעניין התנהגות בעל התפקיד והמתלווים אליו. כך, לדוגמה, קובע הנוהל כי "אין להפוך חפצים, לחטט במגררת

ובארונות... ילקחו פריטים גלויים לעיל בלבד... לא יבוצע הליך כאשר במקום קטינים ללא נוכחות מבוגר".

56. הצעת החוק שבנדון אינה מתייחסת להוראות אלה או לחובה לקבוע הוראות מקבילות. בפועל, נוצרות שתי מערכות נורמטיביות של גביית חובות באמצעות גורמים פרטיים: קבלני הביצוע בהוצאה לפועל שעליהם חלים כללי התנהגות מפורטים ומנגד חברות הגבייה שלהן שיקול דעת נרחב הרבה יותר וסמכויות קיצוניות יותר שאינן כפופות להוראות דומות.

יד. גביית חובות מים

57. הצעת החוק יוצרת א-נומליה חוקית בלתי סבירה בכל הנוגע לחובות בגין **אספקת מים**, בין רשויות מקומיות (שבהן לא הוקמו תאגידי מים) המתקשרות עם חברות גבייה ותאגידי מים הגובים באמצעות חברות הגבייה של הרשויות המקומיות, ובין תאגידי מים שמתקשרים עצמאית עם חברות גבייה, שעליהם הוראות חוק זה כלל אינן חלות. **יש להסדיר במקביל (באמצעות הצעת החוק הנוכחית בתיקון עקיף לחוק תאגידי המים או באמצעות הצעת חוק נפרדת) גם את העסקתן של חברות הגבייה על ידי תאגידי המים.**

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד

אן סוצ'יו, עו"ד